



TERCERA PARTE

OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAISES

Sesión especial para examinar acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Indice

Página

A.	Actas de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas	3
B.	Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativa a la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (num. 29).....	11
	Documento D.5	16
C.	Breve resumen de lo acontecido desde junio de 2006.....	16
D.	Acontecimientos más recientes desde marzo de 2007	17
	Documento D.6	19
E.	Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).....	19
	1. Documento GB.297/8/1	19
	2. Documento GB.297/8/2	32
	3. Documento GB.298/5/1	42
	4. Documento GB.298/5/1 (Add.).....	50
	5. Documento GB.298/5/1 (Add.2).....	52
	6. Documento GB.298/5/2	54
	7. Conclusiones relativas al punto tratado en el documento GB.298/5	58

A. ACTAS DE LA DISCUSION DE LA COMISION DE APLICACION DE NORMAS

Un representante gubernamental de Myanmar señaló que, desde la última ocasión en que se había examinado esta cuestión, habían tenido lugar muchos acontecimientos positivos, gracias al decidido empeño del Gobierno y a la paciencia y la cooperación incondicional de la OIT. El 26 de febrero de 2007 se había firmado un Protocolo de Entendimiento complementario que establece un mecanismo para la tramitación de las quejas de las víctimas de trabajo forzoso, el cual había entrado en vigor de forma inmediata. Ese hecho se había dado a conocer ampliamente a través de un comunicado de prensa emitido por el Representante Permanente de Myanmar en Ginebra; el Director General del Departamento de Trabajo había proporcionado las aclaraciones pertinentes a los periodistas extranjeros de Myanmar y, finalmente, el 3 de abril de 2007, el Ministro de Trabajo había presentado el sitio web sobre temas relacionados con el trabajo, entre ellos, el Protocolo de Entendimiento complementario.

Observando que la demora en la aplicación de la justicia equivale a su denegación, el representante gubernamental recalcó que los casos de trabajo forzoso que el Funcionario de Enlace había puesto en conocimiento del Grupo de Trabajo encabezado por el Viceministro de Trabajo se habían investigado ipso facto, lo que había permitido su rápida solución. La mayoría de los Estados Miembros de la OIT habían admitido que Myanmar estaba dando aplicación efectiva al Protocolo de Entendimiento complementario. La existencia de un mecanismo para tramitar las quejas es de conocimiento público, como bien demuestran las quejas recibidas, procedentes de distintos lugares del país. El Gobierno confía en que este mecanismo llegue a convertirse en un instrumento efectivo de la acción conjunta encaminada a erradicar la práctica del trabajo forzoso. Además, las autoridades habían entablado de inmediato acciones jurídicas contra quienes habían estado involucrados en prácticas de trabajo forzoso, y la publicación de dichas acciones en la prensa nacional había contribuido a dar credibilidad al mecanismo.

Sin embargo, aun cuando en los tres meses siguientes a la aplicación del Protocolo de Entendimiento complementario sólo se habían recibido nueve casos de trabajo forzoso, lamentablemente hubo diversos intentos de aumentar el número de quejas, al amparo de una cláusula del Protocolo de Entendimiento complementario que prohíbe emprender acciones contra las personas que tramitan una queja o contra sus representantes por razones relacionadas con la queja. El Gobierno considera que los intentos de ese tipo podrían ser perjudiciales para el correcto funcionamiento del mecanismo en beneficio de las víctimas auténticas.

De conformidad con el Consejo de Administración, que en su 298.^a reunión subrayó la importancia de que el mecanismo de tramitación de quejas funcionara de manera eficaz y continuada, y la necesidad de contar con la dotación de personal adecuado, el Gobierno de Myanmar reconoce que el funcionamiento continuo del mecanismo beneficia a las víctimas del trabajo forzoso y, en consecuencia, el 8 de abril de 2007, el Viceministro de Trabajo había recibido al Funcionario de Enlace interino y le había dado garantías de que se facilitaría una plena cooperación para tratar las quejas que se presentaran en el futuro. No se había producido ninguna discrepancia entre ambas partes en relación con las medidas apropiadas necesarias para que el Funcionario de Enlace o su sucesor pudiesen realizar efectivamente el trabajo adicional y cumplir con sus responsabilidades. Dado que apenas habían transcurrido tres meses desde la entrada en vigor del mecanismo, los ajustes precisos en relación con la dotación de personal podrían realizarse en un lapso razonable y, tras las debidas consultas, según dispone el párrafo 8 del Protocolo de Entendimiento complementario. Finalmente, el

Gobierno de Myanmar tomaría en consideración la solicitud del Consejo de Administración de facilitar la cooperación y los servicios necesarios.

El representante gubernamental reiteró la posición de su Gobierno en lo concerniente a la participación de los miembros de la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB), quienes, según la notificación núm. 3/2005 y la declaración núm. 1/2006 del Ministerio del Interior de Myanmar, de 28 de agosto de 2005 y 12 de abril de 2006 respectivamente, son terroristas. Su participación no facilitaría en absoluto los encomiables esfuerzos y la redoblada cooperación entre Myanmar y la OIT, con miras a eliminar la práctica del trabajo forzoso; antes bien, no haría sino complicar las cosas.

Tras la decisión del Sr. Richard Horsey de cesar en su labor de Funcionario de Enlace de la OIT, Myanmar recibió con beneplácito el nombramiento del Sr. Stephen Marshall para dicho puesto. Su Gobierno le brindará las mismas atenciones y servicios que ofreciera a su predecesor, a quien agradece el papel fundamental que desempeñó en los esfuerzos desplegados para eliminar las prácticas de trabajo forzoso.

Para concluir, el representante gubernamental puso de relieve que el Protocolo de Entendimiento complementario y el consiguiente establecimiento de un mecanismo para tramitar las quejas son los acontecimientos más trascendentes en la historia de la cooperación entre Myanmar y la OIT. Este logro da fe de un verdadero ánimo de colaboración por ambas partes, indispensable para que el mecanismo pueda funcionar de forma eficaz y continuada. Por último, el representante gubernamental aseguró a la Comisión que se pondría el máximo empeño en lograr que el mecanismo funcionara eficazmente, y manifestó que su Gobierno confiaba en contar con ese mismo ánimo de cooperación y acuerdo por parte de la OIT y de sus miembros.

Los miembros empleadores recordaron que en el debate se pretendía examinar, de conformidad con la resolución de 2000 de la Conferencia Internacional del Trabajo, la observancia por parte del Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en base al informe de la Comisión de Expertos y, en particular, la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Recordaron que este caso lleva 25 años debatiéndose sin que se hayan logrado verdaderos progresos a pesar de las diversas promesas realizadas por el Gobierno. Teniendo en cuenta los acontecimientos recientes, el Gobierno no se ha comprometido a cumplir con sus obligaciones internacionales en virtud del Convenio núm. 29, tanto en la legislación como en la práctica, y a acabar con el intolerable clima de impunidad. Tal como señaló la Comisión de Expertos en su última observación, el Gobierno no ha hecho nada en relación con la aplicación de las medidas recomendadas por la Comisión de Encuesta, a saber poner los textos legislativos, en especial la Ley de Aldeas, la Ley de Ciudades, de conformidad con el Convenio, que las autoridades dejen de imponer trabajo forzoso u obligatorio y que las sanciones dictadas por imposición de trabajo forzoso u obligatorio se apliquen de forma estricta. Asimismo, la Comisión de Expertos tomó nota con preocupación de que el Gobierno no ha proporcionado información sobre casi ninguna de las cuestiones planteadas en su observación. Dicha información constituiría un signo claro e inequívoco de su voluntad de cooperar verdaderamente con los órganos de control.

Los miembros empleadores lamentaron que, tal como señaló la Comisión de Expertos, el Gobierno lleva muchos años prometiendo enmendar los textos legislativos y hasta ahora no ha hecho casi nada al respecto, ni ha proporcionado ninguna explicación. Los miembros empleadores recordaron al Gobierno que la única solución soste-

nible que se puede dar a esta cuestión, a falta de una clara voluntad política de enmendar la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, es derogar estas leyes y que deberían tomarse medidas inmediatas en este sentido.

El Gobierno no ha proporcionado copias de cartas e instrucciones precisas y claras que contengan directrices para las autoridades civiles y militares, indicando que el trabajo forzoso ha sido declarado ilegal en Myanmar, ni ha tomado medidas con respecto a la necesidad de dar a conocer a la población la prohibición del trabajo forzoso. Los miembros empleadores están de acuerdo con la Comisión de Expertos respecto a que el punto de partida para la erradicación del trabajo forzoso tienen que ser las instrucciones claras y concretas a las autoridades sobre los tipos de prácticas que constituyen trabajo forzoso y emprender una amplia campaña de publicidad, a fin de difundir esta información entre toda la población. Una vez más los miembros empleadores hicieron hincapié en la importancia de recurrir a una amplia operación publicitaria, utilizando medios de comunicación tales como los periódicos y demás medios de comunicación. Los miembros empleadores expresaron su preocupación por la falta de transparencia y cooperación del Gobierno en lo que respecta a transmitir información a la Comisión sobre la asignación de los medios presupuestarios adecuados, a fin de que el trabajo remunerado pueda reemplazar al trabajo forzoso o no remunerado. Es absolutamente indispensable demostrar un compromiso serio y verdadero, mediante el establecimiento de asignaciones presupuestarias.

Los miembros empleadores señalaron algunos acontecimientos que pueden resultar alentadores, a saber la liberación de Aye Myint, la finalización de los enjuiciamientos en Aunglan y la firma de un Protocolo de Entendimiento complementario que establece un mecanismo para facilitar la libre investigación de las quejas sobre trabajo forzoso, que incluye la protección de los querellantes. Sin embargo, debido a que en el pasado se han hecho muchas falsas promesas, mantienen su escepticismo y sus dudas, a pesar de su claro deseo de ver que este mecanismo represente un medio efectivo de identificar y suprimir el trabajo forzoso y de hacer que los infractores sean objeto de enjuiciamiento. Reconocieron que el mecanismo había entrado en vigor de forma inmediata y que sólo habían pasado tres meses desde su implementación con algunos resultados positivos. Pidieron al Gobierno que garantice que a la mayor brevedad se tomen todas las medidas necesarias para dar más visibilidad al Protocolo de Entendimiento complementario y al funcionamiento del mecanismo.

Para que este mecanismo funcione a largo plazo, y dado el aumento de la carga de trabajo del Funcionario de Enlace, la cuestión de la asignación presupuestaria es un elemento fundamental, y resulta absolutamente necesario que la Oficina designe rápidamente personal internacional calificado para ayudar al Funcionario de Enlace y al Gobierno a ampliar la cooperación y servicios necesarios a estos efectos.

Para concluir, los miembros empleadores hicieron hincapié en que el Protocolo de Entendimiento complementario no significa el final del proceso, tal como el Gobierno parece considerar, y pidieron al Gobierno que continúe en esa dirección derogando la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, garantizando que se dé amplia publicidad a la prohibición del trabajo forzoso y proporcionando los fondos necesarios para lograr la erradicación del trabajo forzoso.

Los miembros trabajadores observaron que un día de la Conferencia Internacional del Trabajo merecería proclamarse «Día Mundial sobre la Democracia en Birmania», ya que esta cuestión ocupa las actividades de la Conferencia desde hace tiempo sin que la situación en este país cambie verdaderamente. Este año, la Comisión de Expertos vuelve a reiterar las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta de 1997, a saber: la necesidad de

modificar la legislación nacional, en particular la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, la necesidad de que cesen las prácticas de trabajo forzoso, en particular por los militares, y que las sanciones previstas sean realmente aplicadas. El Gobierno de Myanmar debe, en este sentido, y en particular, emitir instrucciones a las autoridades civiles y militares; dar una amplia publicidad a la prohibición del trabajo forzoso; prever fondos para remunerar el trabajo forzoso; y garantizar la aplicación de la prohibición. La Comisión de Expertos elabora una vez más el inventario sobre la evolución en este ámbito o deberíamos más bien decir las promesas realizadas, pero no cumplidas. A fin de luchar contra el desánimo, la Comisión de Expertos podría pensar en añadir a su informe los hechos que figuran en las comunicaciones sindicales y en particular, los elementos del debate durante las sesiones especiales de la Conferencia. Esta podría, así, evitar el silencio y el rechazo continuos del Gobierno a proporcionar informaciones sobre las comunicaciones que deberían dirigirse a los militares, la sensibilización alegada por la opinión pública, o incluso los créditos presupuestarios que deberían haberse previsto para el pago de ciertos trabajos.

En efecto, se observa que cada adelanto viene neutralizado por un retroceso. Así, si cabe acoger con beneplácito la firma, en febrero de 2007, del acuerdo sobre el mecanismo de tramitación de quejas, así como el trabajo realizado en circunstancias a veces muy difíciles por el Funcionario de Enlace interino, no se debería sobreestimar el alcance de dicho mecanismo. En efecto, no se debería ocultar que no se ha avanzado en la aplicación de las recomendaciones y de las medidas a adoptar. La respuesta facilitada por el Embajador de Myanmar dista de ser una respuesta satisfactoria a la Resolución de 2000, que invita a la modificación de la legislación, al envío de instrucciones a las autoridades civiles y militares, a dar una amplia publicidad a la prohibición del trabajo forzoso, a la adopción de medidas presupuestarias para remunerar el trabajo forzoso y a la aplicación de las sanciones previstas en este ámbito. Por consiguiente, el mecanismo no es más que un instrumento y no una medida de erradicación del trabajo forzoso, como lo demuestran las 23 quejas recibidas desde la conclusión del acuerdo. La situación sigue siendo muy preocupante, tal y como puntualizaron varios miembros del Grupo de los Trabajadores.

Otro portavoz de los trabajadores recordó que este caso había sido objeto de informes de la Comisión de Expertos durante más de 25 años y había sido motivo de gran preocupación para el movimiento del trabajo en su país, los Estados Unidos, donde el AFLCIO había apoyado la legislación aprobada en julio de 2003, que prohibía las relaciones sindicales de Estados Unidos con el régimen de la junta militar birmana. En base al informe de la Comisión de Expertos y a la respuesta del Gobierno, incluida su referencia reiterada a la FTUB una organización independiente y democrática, calificándola de organización terrorista, esas medidas económicas estaban más que justificadas. Sin embargo, había suscitado preocupación la reciente información en el sentido de que las empresas multinacionales de los Estados Unidos realizaban actividades en Birmania bajo la cobertura de actividades empresariales locales, en posible contravención de la legislación de 2003.

Los miembros trabajadores expresaron que lamentaban el hecho de que, tras nueve años de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, el caso seguía siendo de profundo y fundamental incumplimiento, como pone de manifiesto el informe de la Comisión de Expertos y la respuesta del Gobierno. Si bien el Consejo de Administración había decidido, en marzo de 2007, por el momento, aplazar la cuestión de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, se había declarado asimismo, en el párrafo 6 del documento GB.298/5/2, que una cuestión que podía someterse a la Corte Internacional de Justicia era si la cooperación exigida y los verdaderos progresos

realizados en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta habían alcanzado los mínimos establecidos. En su opinión, estos mínimos apenas se habían alcanzado, no habiéndose producido siquiera un acercamiento a los mismos.

Con respecto al Protocolo de Entendimiento complementario suscrito entre la OIT y el Gobierno, en febrero de 2007, los miembros trabajadores reconocieron y mostraron su beneplácito ante la premisa del acuerdo que prohibía acciones judiciales y medidas de represalias contra los querellantes y que mejoraba la competencia del Funcionario de Enlace. Sin embargo, está totalmente fuera de lugar la conclusión de que esta medida signifique, en sí misma, que se hubiese dado cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. El contenido limitado del Protocolo de Entendimiento complementario se había adoptado sólo a modo de prueba durante un período de 12 meses. La limitación más importante está dada por el hecho de que, aún en las mejores circunstancias, se basa esencialmente en las quejas presentadas, exponiéndose, por tanto, a los riesgos del sistema judicial del régimen. El instrumento, en sí mismo, sólo roza la superficie de un problema de incumplimiento que es estructural, crónico y omnipresente. Como indicara la Federación de Sindicatos Democráticos e Independientes de Kawthoolei (FTUK) a la Conferencia de la Confederación Sindical Internacional sobre Birmania celebrada en Katmandú, en abril de 2007, es improbable que el nuevo mecanismo de presentación de memorias de la OIT para las víctimas del trabajo forzoso funcionara, debido a que los habitantes de las aldeas no podían llegar a Yangón para informar de los abusos, aun cuando estaban dispuestos a correr el riesgo del inevitable castigo del Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo (SPDC), si hablaban. Los habitantes de las aldeas del Estado de Karen no pueden viajar con facilidad a Yangón, por cuanto muchos de éstos tienen sus movimientos limitados por el SPDC, son demasiado pobres para afrontar los gastos de viaje y luchan por cultivar suficientes alimentos para sobrevivir. En relación con el Estado de Arakan del Norte, región identificada por la OIT como una de las de mayor prevalencia de trabajo forzoso, el grupo étnico Rohingya no puede ejercer la libertad de viajar y Yangón se encuentra fuera de su alcance, impidiéndose así que las quejas lleguen a la Oficina de la OIT para todas los efectos y finalidades. Además, son miles y miles las víctimas birmanas de trabajo forzoso que habían buscado refugio y asilo en Bangladesh, en Tailandia o en Malasia, sin medios ni garantías evidentes o efectivos de presentar las quejas con arreglo al Protocolo de Entendimiento complementario. Por último, según informaciones proporcionadas por la FTUK, el FTUB, y el Proyecto Arakan, basadas en entrevistas precisas con testigos presenciales valerosos, dan cuenta de prácticas generalizadas de trabajo forzoso en el Estado de Karen, en el Estado de Arakan del Norte y en otras regiones del país, entre finales de 2006 y mayo de 2007. Tal trabajo incluye el cultivo de combustible biológico, plantaciones de caucho y arrozales, construcción de instalaciones militares, carreteras y puentes, recursos y acarreo, por no mencionar sino algunos ejemplos.

Como conclusión, los miembros trabajadores destacaron que, sin un serio compromiso de realizar una amplia investigación y contar con facultades de ejecución, que incluyan, pero no se limiten a, una Oficina de Enlace de la OIT, con capacidad ampliada de realizar inspecciones a escala nacional que no dependan exclusivamente del valor, la voluntad y de recursos personales para la presentación de quejas individuales, Birmania seguiría, con seguridad, manteniendo una desmesurada distancia de lo que el Consejo de Administración había denominado «mínimos establecidos».

La miembro gubernamental de Alemania, hablando en nombre de la Unión Europea, los países candidatos a la adhesión a la UE, Croacia, la ex República Yugoslava de

Macedonia, y Turquía, los países participantes en el Proceso de estabilización y asociación y candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia y los países miembros de la AELC, y del Espacio Económico Europeo, Islandia y Noruega, así como la República de Moldova, Suiza y Ucrania, que hicieron suya la declaración, acogió con beneplácito la firma, en febrero de 2007, del Protocolo de Entendimiento complementario sobre el establecimiento de un mecanismo de queja creíble y eficaz que permita a las víctimas de trabajo forzoso buscar reparación, así como el hecho de que en un período de tres meses el Funcionario de Enlace interino hubiese recibido un total de 23 quejas. La Unión Europea expresó su firme apoyo a la solicitud de personal suplementario realizada por el Funcionario de Enlace, a fin de tratar de forma adecuada el número creciente de quejas, tal y como se señala en el párrafo 8 del Protocolo de Entendimiento complementario. Aunque es todavía demasiado pronto para realizar una evaluación final, se reconocen signos positivos en lo que respecta a la implementación del mecanismo de queja. Sin embargo, instó firmemente a las autoridades de Birmania/Myanmar a demostrar buena fe y sinceridad, implementando completamente el Protocolo de Entendimiento complementario, a fin de que signifique un verdadero paso hacia el logro del objetivo final de erradicar el trabajo forzoso en Birmania/Myanmar. Esto resulta fundamental para conseguir mejoras sustanciales y permanentes en la situación de los derechos humanos en Birmania/Myanmar. Asimismo, espera que los países asiáticos apoyen los esfuerzos de las autoridades de Birmania/Myanmar, con miras a implementar el Protocolo de Entendimiento y, de esta forma, contribuir a la erradicación del trabajo forzoso. La Unión Europea apoya plenamente las conclusiones que el Consejo de Administración adoptó en marzo de 2007, aprobando la opción de solicitar la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, pero aplazando por el momento el recurso a esa posibilidad. Continuará controlando estrechamente la situación de los derechos humanos en Birmania/Myanmar y, en especial, los progresos reales en relación con la implementación del Protocolo de Entendimiento complementario.

El miembro gubernamental de Filipinas reconoció la importancia de la presencia de la OIT en Myanmar y agradeció al Funcionario de Enlace interino de la OIT, Sr. Horsey, su trabajo para asistir a las autoridades en el cumplimiento del Convenio núm. 29. Declaró que su Gobierno se oponía firmemente a la práctica del trabajo forzoso y animó al Gobierno de Myanmar a desplegar todos sus esfuerzos para cumplir con el Convenio y erradicar las prácticas de trabajo forzoso en todo el país.

Acogió con beneplácito la conclusión, en febrero de este año, de un Protocolo de Entendimiento complementario entre la OIT y el Gobierno de Myanmar, que estableció un mecanismo para el tratamiento de las quejas presentadas por trabajo forzoso. También señaló los acontecimientos más recientes desde marzo de 2007, en especial, los progresos en la tramitación de las quejas, según informara el Funcionario de Enlace de la OIT. Observó que estos acontecimientos positivos subrayan la importancia del diálogo y la cooperación entre todas las partes concernidas; en este sentido, fue bienvenida la decisión del Consejo de Administración de pedir posteriormente a la Corte Internacional de Justicia una opinión, a título consultivo. Concluyó expresando su pleno apoyo al nombramiento del Sr. Stephen Marshall como Funcionario de Enlace de la OIT en Yangón.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos agradeció a la Oficina su resumen de los acontecimientos desde junio de 2006 y su actualización de los acontecimientos desde que, en marzo de 2007, el Consejo de Administración consideró por última vez esta cuestión.

Tomó nota con interés de que el mecanismo de queja establecido en virtud del Protocolo de Entendimiento

complementario se ha puesto en funcionamiento, y expresó su satisfacción por el hecho de que, según los últimos informes, el Funcionario de Enlace interino hubiese recibido 23 quejas. Sin embargo, observó que, como el Funcionario de Enlace ha podido confirmar, en pocos casos en los que se haya llegado a una conclusión, es claramente prematuro juzgar si el mecanismo está produciendo resultados reales y significativos.

El proceso de eliminar el trabajo forzoso requiere un esfuerzo continuo. Asimismo, es necesario que los querellantes tengan acceso continuo y sin restricciones al Funcionario de Enlace, prueba de que los querellantes no son objeto de acoso o castigo debido a sus quejas, de que los que imponen trabajo forzoso son penalizados, y de que las penas impuestas se adecuan a la gravedad de los actos cometidos. Además, resulta necesario reforzar el personal a cargo del Funcionario de Enlace, a fin de hacer frente al aumento de la carga de trabajo. A este respecto, tomó nota con preocupación de que, en el momento en que se terminó el informe de la Oficina, no se había dado efecto a la solicitud realizada por la OIT de conseguir personal internacional adecuado para ayudar al Funcionario de Enlace. Espera que no se reiteren las prácticas de demora y engaño que han sido tan utilizadas en el pasado; las autoridades deberían actuar rápidamente, a fin de facilitar el incremento del personal de la Oficina de Enlace de la OIT, siguiendo los compromisos adoptados en el Protocolo de Entendimiento complementario.

Los cambios contemplados dentro del ámbito del Protocolo de Entendimiento complementario todavía son muy pequeños y constituyen pasos previos, y la eliminación completa del trabajo forzoso en Myanmar sigue siendo un objetivo lejano. Señaló que las medidas que tienen que tomar las autoridades fueron especificadas por la Comisión de Encuesta ya hace casi un decenio y deben implementarse; además, es necesario reconocer que el objetivo de erradicar el trabajo forzoso está absolutamente relacionado con los progresos en lo que respecta a conceder a las personas de este país sus derechos democráticos, incluida la libertad de Aung San Suu Kyi y de otros líderes de la sociedad civil.

Afirmó que los Miembros de la OIT tienen ciertas responsabilidades, y que, por su parte, los Estados Unidos han tomado medidas, ampliando un año más las duras sanciones económicas y restricción de viajes aplicadas al régimen. Concluyó agradeciendo al Funcionario de Enlace interino, Sr. Richard Horsey, que durante los últimos cinco años se haya consagrado a erradicar el trabajo forzoso y acogió con beneplácito el nombramiento de su sucesor en la Oficina de Enlace de Yangón, Sr. Stephen Marshall.

El miembro gubernamental del Japón expresó su apoyo al Protocolo de Entendimiento complementario, el cual refleja los ingentes esfuerzos, tanto de la OIT como del Gobierno de Myanmar, para llegar a un acuerdo. Elogió tales esfuerzos y tomó nota de que el mecanismo establecido por el Protocolo de Entendimiento complementario está funcionando eficazmente. Recordó las dificultades y frustraciones de años anteriores y declaró que el citado Protocolo dio lugar a nuevas esperanzas y posibilidades de una mejor cooperación entre la OIT y el Gobierno.

Expresó su gratitud por los servicios prestados en los últimos cinco años por el Funcionario de Enlace interino de la OIT, Sr. Richard Horsey, y acogió con beneplácito el nombramiento del Sr. Stephen Marshall como Funcionario de Enlace en Yangón. Tomó debida nota del aumento de la carga de trabajo que probablemente deberá asumir la Oficina de Enlace e instó al Gobierno a que aceptara la solicitud de la OIT de reforzar el personal de dicha Oficina.

Afirmó que la conclusión del Protocolo de Entendimiento complementario es sólo un comienzo y que su verdadero significado depende de su aplicación exitosa, por lo que se instó al Gobierno a dar garantías de que la

misma se llevaría a cabo. Declaró que el próximo año resultará crucial como período de prueba y enfatizó la necesidad de mantenerse vigilantes, tanto sobre la modalidad de implementación por parte del Gobierno de los compromisos asumidos, como sobre las posibilidades para las víctimas de trabajo forzoso de canalizar las quejas y buscar soluciones libres de amenazas de represalias, a través de los servicios de la Oficina de Enlace de la OIT.

Tomó nota de las observaciones positivas efectuadas por el Gobierno, en particular de las indicaciones favorables que expresó en cuanto al refuerzo del personal de la Oficina de Enlace de la OIT. Concluyó destacando la importancia del espíritu de cooperación, sin el cual la eliminación del trabajo forzoso no podría ser efectivamente realizada y ofreció la asistencia de su Gobierno a este respecto.

El miembro gubernamental de Australia agradeció a la Oficina sus esfuerzos en el compromiso con el Gobierno de Myanmar y expresó su reconocimiento por los servicios del Sr. Horsey durante estos años. Asimismo, acogió con beneplácito el nombramiento del Sr. Marshall como nuevo Funcionario de Enlace y expresó su confianza de que Myanmar le brindara toda su cooperación.

Acogió complacido la última evaluación del Funcionario de Enlace, la cual demuestra que el mecanismo de tramitación de quejas funciona. Resulta alentador señalar que se habían recibido varias quejas de todo el país, y que las autoridades habían tomado medidas en algunos de estos casos. Al mismo tiempo, expresó su preocupación porque el Funcionario de Enlace hubiese evaluado que nueve de los casos denunciados incluían situaciones de trabajo forzoso, subrayando, una vez más, la persistencia del problema del trabajo forzoso en Myanmar.

Al insistir en la importancia de la plena cooperación y asistencia a la OIT por parte del Gobierno, agradeció las seguridades expresadas por el Viceministro de Trabajo, el 8 de abril de 2007, de que Myanmar continuaría brindando su plena cooperación para atender a las quejas futuras. También manifestó su apoyo a la petición de la OIT de que la Oficina de Enlace contara con el apoyo de personal adicional, en vista del aumento del número de quejas recibidas.

Hizo hincapié en que el éxito del mecanismo dependería, en su mayor parte, de la confianza que tuviera en él la gente de la calle — aquellos sometidos al trabajo forzoso —; esta confianza será el resultado de las acciones, incluidas las acusaciones con éxito, llevadas a cabo contra aquellos funcionarios responsables del trabajo forzoso, independientemente de su rango. Invitó al Gobierno a cumplir con su obligación de dar una adecuada publicidad al Protocolo de Entendimiento complementario en los idiomas adecuados. Manifestó que era estimulante el funcionamiento del mecanismo, pero subrayó que éste formaba parte de una obligación más amplia por parte de Myanmar de erradicar el uso del trabajo forzoso en todo el país, apuntando que el objetivo final sólo se alcanzaría si el Gobierno cumpliera plenamente con las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, e instó a esta Comisión a que las cumpliera.

El miembro gubernamental de la India señaló que, desde la última reunión del Consejo de Administración, en marzo de 2007, Myanmar había tomado otras medidas para colaborar con la Oficina de Enlace de la OIT en Yangón — de conformidad con las recomendaciones del Informe de la Comisión de Aplicación de Normas —, como era el establecimiento de un mecanismo para erradicar la práctica del trabajo forzoso. En la actualidad, las autoridades estaban investigando nueve quejas relacionadas con el trabajo forzoso.

Observó que el Gobierno había accedido a la sustitución del actual Funcionario de Enlace de la OIT por otro funcionario de la OIT, razón por la cual consideró que la cooperación del Gobierno en las medidas para abordar la

práctica del trabajo forzoso era digna de elogio; también eran loables los esfuerzos desplegados por la OIT para ayudar a Myanmar. Recordó que la India, cuya Constitución prohíbe expresamente el trabajo forzoso, había estado y seguiría estando firmemente en contra del trabajo forzoso, y reiteró su apoyo para que los acontecimientos relacionados con la erradicación de este problema sean fruto del empeño conjunto de la OIT y del Gobierno de Myanmar.

La miembro gubernamental de Nueva Zelanda agradeció a la Oficina su actualización sobre el cumplimiento del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar y manifestó su agradecimiento por la labor desempeñada por el Sr. Horsey. Manifestó su alegría por los avances realizados, en particular por el hecho de que todas las partes interesadas hubiesen manifestado su primera satisfacción con la fase de iniciación del nuevo mecanismo de quejas — el uso geográfico generalizado de lo que parece ser un buen indicio de cobertura nacional. Felicitó a las partes interesadas por estos resultados y abrigó la esperanza de una cooperación más intensa en los meses y años venideros, para erradicar el trabajo forzoso en Myanmar. Alentó al Gobierno a aceptar la petición de la OIT de reforzar los recursos de personal en su Oficina de Enlace y felicitó al Sr. Marshall por su nombramiento en el puesto de Funcionario de Enlace.

El miembro gubernamental del Canadá agradeció a la Oficina los esfuerzos dedicados a solucionar los problemas del trabajo forzoso en Myanmar y encomió, en particular, la labor del Sr. Horsey. Observó que esta semana se conmemoraba el decimoséptimo aniversario de las últimas elecciones democráticas celebradas en Myanmar, que habían dado una aplastante victoria a la Liga Nacional por la Democracia, de la Premio Nobel Aung San Suu Kyi. Sostuvo que, además del hecho de que Aung San Suu Kyi continúa bajo arresto domiciliario, el Gobierno viola sistemáticamente la mayoría de los derechos humanos fundamentales de sus ciudadanos, tal como lo demuestran las recientes detenciones en mayo de los activistas — entre ellas, la célebre activista sindical Su Su Nway — que exigían la liberación de Suu Kyi.

Aclaró que, hablar de estas violaciones de derechos permitía situar en un contexto importante la cuestión del trabajo forzoso, para cuya eliminación el reciente Protocolo de Entendimiento complementario representaba un importante primer paso. Expresó su confianza en que el Gobierno permitiera a la Oficina de Enlace aumentar su personal en las condiciones previstas en dicho Protocolo, y se mostró esperanzado por las quejas que se estaban recibiendo e investigando y por los procesamientos y sanciones subsiguientes. Conforme la práctica y la publicidad fueran generando confianza en el nuevo mecanismo de tramitación de quejas, el acuerdo podría aplicarse indefinidamente.

Al margen de estos acontecimientos, insistió en que el contexto de las persistentes violaciones mencionado anteriormente distaba mucho de inspirar confianza; instó a la OIT a mantener la energía de sus acciones, a la vez que exhortó al Gobierno de Myanmar a avanzar en el proceso y poner en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia afirmó que era inaceptable el trabajo forzoso, donde quiera que tuviese lugar, y que debía eliminarse en Myanmar con celeridad y en su totalidad. Declaró que, actuando de este modo, se requeriría una participación activa del Gobierno. En este sentido, manifestó el beneplácito de su Gobierno por la conclusión del Protocolo de Entendimiento complementario entre Myanmar y la OIT, que concedía al Funcionario de Enlace más facultades para considerar las quejas de trabajo forzoso.

Al tomar nota de que, según todos los indicios, el mecanismo establecido funciona, expresó su agradecimiento por el importante trabajo realizado por el Sr. Horsey.

También observa con satisfacción el hecho de que, en el período que siguió a la Conferencia Internacional del Trabajo anterior, Myanmar había puesto fin a los procesamientos y liberado a algunas personas acusadas de propagar falsas informaciones sobre el trabajo forzoso. En cuanto a la cuestión de solicitar una opinión consultiva de la CIJ, expresó serias dudas sobre la conveniencia de tal medida. Si bien puede ser idónea una interpretación de la CIJ en caso de divergencia de opiniones acerca del contenido del Convenio núm. 29, tal divergencia no existe en el presente caso, puesto que el Gobierno había admitido la existencia de problemas en la aplicación de las exigencias del Convenio. Por consiguiente, considera que no puede suscribir la propuesta de solicitar una opinión de índole vinculante. En cualquier caso, la conclusión del Protocolo de Entendimiento complementario torna improcedente la cuestión de solicitar una opinión consultiva de la CIJ.

La miembro trabajadora de Singapur declaró que la firma del Protocolo de Entendimiento complementario había tenido lugar tras la consideración de opciones más serias, como someter la cuestión al dictamen de la Corte Internacional de Justicia. El Protocolo de Entendimiento se concibió para tratar un aspecto muy importante de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de 1997 y por el hecho de que no sería posible erradicar el trabajo forzoso sin un mecanismo de queja.

La oradora formuló dos observaciones. En primer término, el número de 23 quejas parece muy pequeño en comparación con el número de casos de trabajo forzoso notificados. Aquellos que habían tratado de presentar quejas, se encontraron frente a grandes dificultades, puesto que no siempre estaban informados de que podían hacerlo y, aún así, no podían viajar fácilmente para presentar la queja. La Oficina de Enlace de la OIT tiene asimismo una gran carencia de personal y el Gobierno no responde positivamente a las solicitudes para que se concedan más recursos. En segundo término, ese escaso número, que se reduce a 23 quejas, da una impresión engañosa de la situación del trabajo forzoso en el país. La realidad es que el trabajo forzoso sigue perpetrándose con impunidad. La oradora se refirió a los casos mencionados en el informe de la Comisión de Expertos y en las comunicaciones recibidas de la CSI, en 2005 y en 2006. El cuadro general es desalentador: se hace uso del trabajo forzoso en casi todos los estados y divisiones del país, en los «proyectos de desarrollo», en la construcción o en el mantenimiento de infraestructuras de los campamentos del ejército. Existe un uso arbitrario del trabajo infantil, incluida la conscripción de niños soldados, la esclavitud sexual, el dragado de minas por parte de personas, y la confiscación de tierras, cosechas, ganado y dinero. Desde que se suscribiera el Protocolo de Entendimiento, la Federación de Sindicatos de Birmania registró 3.405 casos de trabajo forzoso en diversos estados y divisiones. En el Estado de Arakan, se produce una discriminación sistemática contra comunidades étnicas minoritarias. Se forzó incluso a los habitantes de las aldeas a aportar materiales para los trabajos de construcción. Se notificó otro caso de reclutamiento para el acarreo, trabajos forzados en campamentos militares y uso de escudos humanos. Existe un uso extendido de trabajo forzoso en zonas remotas cerca de la frontera con Bangladesh. Existen también nuevos modelos emergentes de una tributación de trabajo forzoso relacionada con la aplicación por el Gobierno de proyectos de desarrollo. También hubo confiscaciones de tierras de pastoreo. Hasta mayo de 2007, se contaba con informes de que, en el estado de Karen del norte se practicaba el trabajo forzoso como parte de los esfuerzos de los militares de reforzar su control en la zona.

Manifestó que, en general está claro que no disminuye el trabajo forzoso en Myanmar, sino que ha pasado a ser sistemático y extendido. Hizo un llamamiento a la OIT para que no cesara en sus esfuerzos. El éxito en la erradicación del trabajo forzoso en Myanmar no debería medir-

se por el número de quejas recibidas por la Oficina de Enlace.

Un observador, representante de la Confederación Sindical Internacional habló del caso de U Saw Tun Nwe, que fue detenido para ser interrogado por el ejército en febrero de 1997 y de cuya muerte informó el servicio de la BBC en Birmania dos días más tarde, como resultado de las heridas causadas durante su detención. Estas heridas fueron producidas por duros castigos y trabajo forzoso. La víctima, que tenía 73 años de edad, formaba parte de un grupo de 21 personas seleccionadas para realizar trabajos forzados. Todas fueron arrestadas en sus casas, interrogadas y llevadas a realizar trabajos forzados. Otra de las 21 personas murió, también debido a las heridas ocasionadas durante su detención. La primera víctima, U Saw Tun Nwe, era también el padre del orador, quien se siente afortunado por no haber corrido la misma suerte. Diez años más tarde las violaciones de trabajo forzoso seguían ocurriendo en el país. La FTUB, el FTUC, la RGWU y las organizaciones de derechos humanos del grupo étnico Mon habían recabado un informe conjunto sobre el trabajo forzoso en 2007 e hizo un llamamiento a la OIT para que remitiera las cuestiones que considerara adecuadas a la Corte Internacional de Justicia, a fin de que se pudieran adoptar las medidas necesarias.

La miembro trabajadora de Francia informó de las medidas adoptadas por el movimiento sindical internacional, a fin de dar curso a la resolución adoptada en 2000 por la Conferencia, en el marco del artículo 33 de la Constitución de la OIT. La Conferencia Internacional Sindical, que se celebró en Nepal, en abril de 2007, definió las acciones precisas a fin de aplicar las decisiones de la OIT con respecto a Birmania. Así pues, en su declaración final, esta Conferencia expresó su preocupación por el aumento de las inversiones en las industrias del petróleo y del gas y en las actividades mineras, por el aumento de las exportaciones ilegales de madera y por el hecho de que una parte significativa de la economía birmana fuera dominada por las empresas controladas por militares o personas asociadas a éstos.

La Conferencia Internacional Sindical decidió definir su campaña contra las multinacionales que operan en este país, en particular en los grandes proyectos de infraestructura, y que invierten, como la represa de Salween, financiada por el Banco Asiático de Desarrollo, entidad que debía participar en la implementación de la Resolución de 2000 así como las inversiones en gran escala en la explotación petrolera, minera, y forestal, así como en la explotación de gas, en particular el proyecto dirigido por una empresa multinacional francesa. Estos inversores deben reconocer que se benefician, en el marco de sus actividades económicas en este país, de la infraestructura, a saber, las carreteras, la seguridad, así como los servicios que el Estado pone a su disposición recurriendo probablemente al trabajo forzoso. Las empresas no deben comprometerse a utilizar esta amplia gama de infraestructuras. Por otra parte, el aumento de las exportaciones procedentes de Birmania, gracias a las actividades de estas multinacionales, contribuye directamente al enriquecimiento del régimen y del ejército, principal usuario del trabajo forzoso. En numerosos países, los trabajadores y los ciudadanos se han movilizado y han reclamado a sus gobiernos que las multinacionales pongan en marcha los principios directores establecidos por la OCDE al respecto. A petición de varios sindicatos los puntos focales nacionales de Francia y los Países Bajos formularon recomendaciones destinadas a las empresas multinacionales de sus países y a consecuencia de ello, los Países Bajos se orientaron hacia una política dirigida al desaliento de los intercambios económicos con Birmania. En este sentido, cabe lamentar el campo limitado de la postura común de la Unión Europea. Esta podría explicarse por el hecho de que las multinacionales europeas continúan invirtiendo en Birmania.

La oradora subrayó que las acciones llevadas a cabo por los trabajadores con miras a la aplicación de las decisiones adoptadas por la OIT, en el marco del artículo 33 de su Constitución, seguirán siendo limitadas mientras que la acción de los diplomáticos y la actividad de las multinacionales no se sometan a las obligaciones pertinentes, a saber: revisar las relaciones económicas que mantienen con el régimen birmano e informar a la OIT.

El miembro trabajador de la República de Corea planteó la cuestión de la inversión extranjera directa en Myanmar y el aumento del trabajo forzoso al que conducirá. Mencionó los nombres de ciertas empresas extranjeras involucradas.

El Presidente intervino y recordó al orador que no se podía decir el nombre de las empresas.

Los miembros trabajadores señalaron que los nombres de las multinacionales involucradas son pertinentes en lo que respecta al debate.

Los miembros empleadores recordaron que la Comisión sólo debatía las obligaciones de Myanmar en virtud del Convenio núm. 29 y que nombrar a las empresas de forma indiscriminada sugeriría que colaboran en las prácticas de trabajo forzoso.

Los miembros trabajadores recordaron a la Comisión que la resolución de la CIT de 2000 establece que los mandantes deben tomar medidas en relación con el cumplimiento efectivo de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y señalaron que la intervención del miembro trabajador de Corea era pertinente.

Continuando su intervención, **el miembro trabajador de la República de Corea** señaló que se han sometido muchos informes que señalan que en los trabajos de exploración de gas se utiliza trabajo forzoso. El gasoducto de 2.380 kilómetros que irá de la zona de mar adentro de Arakan a Kunming, en China, hará que aumenten los abusos de los derechos humanos, incluido el trabajo forzoso, tal como ocurrió con un proyecto anterior. Este proyecto, el gasoducto Yadana, construido entre Myanmar y Tailandia, ha dado como resultado una cantidad sin precedentes de trabajo forzoso y de traslados. Pidió a las empresas y a los Estados participantes que realicen una evaluación del impacto sobre los derechos humanos, antes de proceder a la construcción del gasoducto. Los gobiernos tienen una responsabilidad en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT y deben aplicar las medidas recomendadas en la resolución de 2000.

La miembro trabajadora del Japón informó de que el comercio y la inversión en Myanmar habían registrado aumentos importantes. Según la OCDE, en 2005, Myanmar recibió ayuda por un valor de 145 millones de dólares de los Estados Unidos, lo cual representa un 17 por ciento de aumento en relación con el año anterior. Hasta hace poco, el Gobierno del Japón ha sido uno de los principales donantes, pero, en principio, por el momento, ha suspendido la ayuda. Los Estados Unidos impusieron una interdicción total en 2003.

Sin embargo, los gobiernos tienen la responsabilidad de controlar si la ayuda, aunque sea de naturaleza humanitaria, realmente llega a los que la necesitan. Se ha informado de que el programa de cooperación económica del delta del Mekong, apoyado por el Banco Asiático de Desarrollo, ha causado graves efectos en Myanmar, especialmente desplazamientos forzados y pérdida de tierras de cultivo. Asimismo, están surgiendo nuevos donantes entre los países fronterizos de Myanmar que tienen intereses en los recursos energéticos, la seguridad fronteriza y los transportes. Las tendencias recientes en lo que respecta al desarrollo oficial, demuestran que la adhesión a la resolución adoptada por la 88.^a Conferencia Internacional del Trabajo, en 2000, respecto a que los mandantes revisasen sus relaciones con Myanmar, no está siendo aplicada de la forma prevista. Instó a los gobiernos interesados a respetar y aplicar este documento; al mismo tiempo, pidió a los sindicatos que siguieran vigilando las relaciones de los

gobiernos con Birmania, especialmente en lo que respecta a la ayuda oficial al desarrollo.

El miembro gubernamental de Belarús declaró que su Gobierno consideraba el diálogo constructivo y la cooperación como la mejor manera de propender a la eliminación del trabajo forzoso. El Gobierno de Myanmar y la OIT realizan progresos en sus esfuerzos y hay razones para suponer que el Protocolo de Entendimiento complementario pase a ser efectivo y comunique información objetiva sobre la situación del trabajo forzoso. Tomó nota de que, de las 23 quejas presentadas, sólo nueve estaban justificadas, y manifestó su beneplácito ante la declaración del Gobierno de Myanmar relativa a una cooperación efectiva. También manifestó su satisfacción ante el nombramiento de un nuevo Funcionario de Enlace y espera que se elimine el trabajo forzoso durante su mandato.

El miembro gubernamental de China agradeció a la Oficina sus esfuerzos en lo que respecta a la situación del trabajo forzoso en Myanmar y acogió con beneplácito el nombramiento del nuevo Funcionario de Enlace. Desde que se firmó el Protocolo de Entendimiento complementario, Myanmar ha realizado esfuerzos y tomado medidas para aplicar el acuerdo. El mecanismo de tramitación de quejas está funcionando y el Gobierno chino espera que el proceso sea apoyado por la Comisión. China considera que el diálogo y la cooperación representan el enfoque eficaz y viable para permitir a los Estados Miembros erradicar el trabajo forzoso y Myanmar debe reiterar su compromiso en lo que respecta a la cooperación con la OIT para erradicar el trabajo forzoso en el país. Espera que el Gobierno coopere estrechamente con la OIT a fin de garantizar el funcionamiento efectivo del mecanismo de tramitación de quejas.

El miembro gubernamental de Cuba, tras declarar que rechazaba toda forma y manifestación de trabajo forzoso en cualquier parte del mundo y que apoyaba las medidas que se adoptaran para su erradicación, expresó que su delegación creía firmemente en que el diálogo y la cooperación eran la vía adecuada para su solución y no la aplicación de medidas coercitivas, que, lejos de facilitar una solución, podían provocar una nueva espiral de confrontación en detrimento del bienestar de las personas que se pretendía proteger. Manifestó que su Gobierno apreciaba los esfuerzos realizados, tanto por el Gobierno de Myanmar como por la OIT, para lograr que se hubiese establecido un mecanismo orientado a recibir y a investigar las quejas que se presentaran en relación con los problemas vinculados con el trabajo forzoso y que dicho mecanismo estuviese funcionando en la actualidad.

El miembro gubernamental de la República de Corea apoyó el Protocolo de Entendimiento complementario entre el Gobierno de Myanmar y la OIT sobre un mecanismo para tratar las quejas sobre trabajo forzoso. Informó de que el Gobierno de la República de Corea ha investigado los alegatos presentados por el miembro trabajador de la República de Corea contra una empresa coreana y ha llegado a la conclusión de que la empresa nunca ha violado los derechos humanos ni ha sido responsable de pagar con retraso los salarios de los trabajadores de Myanmar. De hecho, la empresa ha abierto un canal de información junto con otras empresas extranjeras, a fin de evitar las violaciones de los derechos humanos.

La miembro trabajadora de Alemania lamentó que los trabajadores de Birmania no tengan derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes y que, debido a la práctica tolerada del trabajo forzoso, que en cierta medida incluso es promovida por el Estado, no exista posibilidad de hacer que se respeten los derechos sindicales. No veía que el Gobierno estuviese haciendo nada para dilucidar la acusación de presunta alta traición que pesa sobre el Secretario de la Federación de Sindicatos de Birmania. Aparentemente, el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Birmania fue procesado por causa de sus actividades sindicales. Dijo además que sus

actividades sindicales se consideraban como actividades terroristas, como se indica en un artículo publicado recientemente, en el que se afirma que la cultura birmana estaba influenciada por la comunidad internacional, sometida a su vez a la influencia de la FTUB, «una organización terrorista». Señaló asimismo que la FTUB está en relación con la CSB, que a su vez lo está con la OIT. Subrayó que esas expresiones no sólo eran difamatorias para la FTUB y la CSI, sino también respecto de la OIT y de sus mandantes. El régimen tampoco ha liberado a Myo Aung Thant, condenado a 20 años de prisión tras un proceso secreto por presunta alta traición. El 1.º de Mayo de este año, seis compañeros habían sido detenidos después de participar en un acto conmemorativo del día del trabajo. Otros dos coordinadores sindicales habían sido detenidos en la frontera por la policía militar a su regreso de Tailandia, donde habían llamado la atención sobre los sucesos del 1.º de Mayo.

Instó al Gobierno de Birmania a liberar a Thurein Aung, Kyaw Kyaw, Wai Lin (alias Wai Aung), Nyi Nyi Zaw, Kyaw Min (alias Wann) y Myo Min, a quienes mencionó en nombre de todos los compañeros detenidos. Hizo la misma petición para la Premio Nobel y ganadora de las elecciones libres de 1990, Aung San Suu Kyi, que aún permanece bajo arresto domiciliario. Se preguntó de cuánta paciencia más había de hacer gala el pueblo de Birmania hasta poder disfrutar de los derechos humanos universales, y de cuánta paciencia debería hacer gala la OIT hasta que el régimen militar de Birmania diera cumplimiento al Convenio núm. 87 y el trabajo forzoso fuese un recuerdo del pasado.

El representante gubernamental señaló que había escuchado muy atentamente las declaraciones de los miembros de la Comisión y había observado que el establecimiento del mecanismo de tramitación de quejas en virtud del Protocolo de Entendimiento complementario suscitaba reacciones muy diversas. Lamentó el escepticismo manifestado por ciertos miembros en relación con la eficacia del mecanismo para erradicar la práctica del trabajo forzoso e hizo hincapié en el empeño de su Gobierno por asegurar que este mecanismo llegue a ser un instrumento eficaz, no sólo para recibir las quejas, sino también para castigar a quienes imponen el trabajo forzoso. Si el Gobierno tomase con prontitud medidas para resolver las quejas, el mecanismo sería un potente elemento de disuasión. Por consiguiente, exhortó a los miembros de la Comisión a seguir cooperando con el Gobierno de Myanmar y a permitir que se le proporcionara ayuda en su lucha por la erradicación de la práctica del trabajo forzoso.

Los miembros trabajadores expresaron su frustración por la falta de progresos en este caso e hicieron hincapié en la gravedad de la situación, que ha dado lugar a esta reunión especial que se realiza cada año con el objetivo de buscar, y también de pedir, progresos en la aplicación en la legislación y la práctica de la resolución de 2000 y del Convenio núm. 29. El debate ha demostrado que el trabajo forzoso, que representa una violación fundamental de los derechos humanos, sigue siendo un gran problema, sistemático y extendido en el país. Las autoridades civiles y militares tienen la obligación de no imponer un trabajo forzoso y se necesitan medidas específicas para enfrentar esta práctica, especialmente cuando es realizada por el ejército en los estados fronterizos.

El actual mecanismo de tramitación de queja instituido en virtud del Protocolo de Entendimiento complementario es un instrumento importante, pero la Oficina de Enlace necesita ser reforzada sustancialmente. Además, dicho mecanismo tendrá un efecto mínimo, a menos que existan garantías susceptibles de ser comprobadas y que faciliten el pleno acceso a él con protección para las víctimas que presentan quejas, y hasta que se realicen cambios sustantivos en la legislación y en los procesos judiciales, a fin de garantizar que se sanciona a los responsables de imposición de trabajo forzoso para terminar con la situación de

impunidad. En su informe de 2007, la Comisión de Expertos recordó las medidas prácticas y concretas que son necesarias para erradicar el trabajo forzoso, incluida la supresión permanente de la política de enjuiciamiento de las personas que presentan quejas; la derogación total de la Ley de Aldeas y de la Ley de Ciudades; el proporcionar información concreta y verificable sobre instrucciones específicas al personal civil y militar, a fin de erradicar las prácticas de trabajo forzoso; el informar a toda la población, a través de los medios de comunicación, sobre la necesidad de erradicar el trabajo forzoso, así como transmitirles información sobre la utilización del mecanismo de queja; y, por último, el proporcionar pruebas verificables sobre las medidas adoptadas para financiar la sustitución del trabajo forzoso o no remunerado por trabajo remunerado.

Para concluir, los miembros trabajadores reiteraron su opinión de que la posibilidad de someter a la Corte Internacional de Justicia una solicitud de opinión consultiva sobre si la cooperación del Gobierno de Myanmar y los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta cumplen con los mínimos establecidos, debe seguir siendo una opción.

Los miembros empleadores observaron que el Gobierno necesita claramente aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta inmediatamente y, que siete años después de la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Protocolo de Entendimiento complementario constituye, en el mejor de los casos, un pequeño paso que no erradicará ciertamente el trabajo forzoso en el país. Por consiguiente, es esencial que se deroguen la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, que se dé amplia publicidad a la prohibición del trabajo forzoso y que se cree el ámbito necesario para que el trabajo forzoso sea remunerado. No se dio ningún indicio, durante la discusión, de que el Gobierno tuviera la intención o fuera a considerar dichas acciones. Sin embargo, hasta que todo esto se lleve a cabo el Gobierno se aleja de cumplir con sus obligaciones internacionales.

Conclusiones

La Comisión examinó la observación de la Comisión de Expertos y un informe del Funcionario de Enlace interino de la OIT en Yangón que incluye los últimos acontecimientos en relación con el funcionamiento del mecanismo para dar cuenta de las quejas sobre trabajo forzoso que se estableció el 26 de febrero de 2007. La Comisión tomó nota de las decisiones del Consejo de Administración de marzo de 2007. Asimismo, escuchó la declaración del representante del Gobierno. La Comisión expresó su profunda preocupación por la situación del trabajo forzoso en Myanmar, que se señala en la observación de la Comisión de Expertos. Concluyó que todavía no se había implementado ninguna de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, y la imposición de trabajo forzoso sigue siendo generalizada, especialmente por

el ejército, al que se deberían dar instrucciones concretas. La situación en el Estado de Kayin (Karen) y en el Estado de Rakhine del Norte (Arakan) es muy grave. La Comisión instó firmemente al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para dar efecto a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. La Comisión tomó debida nota de que el mecanismo para dar cuenta de las quejas sobre trabajo forzoso continúa funcionando, y de que las autoridades están investigando los casos que les ha transmitido el Funcionario de Enlace y tomando medidas contra los funcionarios que se considera que han impuesto ilegalmente trabajo forzoso. Sin embargo, señaló que en algunos casos las acciones adoptadas se han limitado a medidas administrativas y que no se han aplicado las sentencias penales pertinentes. Asimismo, se señaló que el mecanismo tiene que evaluarse teniendo en cuenta el objetivo más importante que es la eliminación del trabajo forzoso, y queda por ver cuál será su impacto, especialmente en las zonas fronterizas. La Comisión hizo hincapié en la necesidad de que el Funcionario de Enlace disponga del personal suficiente tal como se dispone en el Protocolo de Entendimiento complementario y tal como solicitó el Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2007. Tomó nota con inquietud de que el Gobierno aún no ha acordado el nombramiento de un funcionario internacional para ayudar al Funcionario de Enlace, aunque la carga de trabajo siga aumentando, e instó a que a la mayor brevedad se preste la cooperación necesaria y se pongan a disposición las instalaciones pertinentes. La Comisión pidió a las autoridades de Myanmar que colaboren plenamente con la OIT y que pongan a disposición del nuevo Funcionario de Enlace todas las instalaciones necesarias previstas en el acuerdo y que son apropiadas en virtud de las prácticas diplomáticas habituales. Se pidió al Gobierno de Myanmar que proporcione a la Comisión de Expertos información completa a fin de que dicha Comisión la pueda examinar en su próxima reunión que tendrá lugar a finales de este año, y que entre esta información se incluyan pruebas completas y verificables de las medidas adoptadas para implementar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Por último, la Comisión acogió con beneplácito el nombramiento del Sr. Stephen Marshall como nuevo Funcionario de Enlace de la OIT en Yangón y expresó su profundo agradecimiento por el trabajo realizado por el Funcionario de Enlace interino saliente, Sr. Richard Horsey.

Los miembros trabajadores destacaron que su consentimiento para las conclusiones sobre este caso se basaba en su comprensión de que la necesidad de medidas concretas y verificables era absolutamente esencial. Con una referencia específica a las conclusiones del Consejo de Administración de marzo de 2007, podría considerarse la solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia.

B. OBSERVACION DE LA COMISION DE EXPERTOS EN APLICACION DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES RELATIVA A LA OBSERVANCIA POR MYANMAR DEL CONVENIO SOBRE EL TRABAJO FORZOSO, 1930 (NUM. 29)

MYANMAR (ratificación: 1955)

I. Antecedentes históricos

1. La Comisión, como indicó en su observación anterior, ha venido formulando comentarios sobre este caso sumamente grave desde su primera observación hace más de 30 años. La grave situación de Myanmar también ha sido objeto de críticas y numerosas condenas en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, en diez ocasiones, entre 1992 y 2006 en el marco más general de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88.^a reunión, en junio de 2002 y finalmente en el Consejo de Administración de la OIT, tanto por parte de gobiernos como de los interlocutores sociales. La historia se describe detalladamente en las observaciones anteriores de esta Comisión en los últimos años, especialmente a partir de 1999.

2. El centro más importante de las críticas de cada uno de los órganos de la OIT, se relaciona con los resultados de la Comisión de Encuesta nombrada por el Consejo de Administración en marzo de 1997, tras una queja presentada en junio de 1996, en virtud del artículo 26 de la Constitución. La Comisión de Encuesta concluyó que el Convenio había sido violado en la legislación y en la práctica nacionales, de manera amplia y sistemática, y formuló las siguientes recomendaciones:

- 1) que los textos legislativos pertinentes, especialmente la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, fuesen puestos de conformidad con el Convenio;
- 2) que en la práctica, las autoridades y en particular los militares, no impusieran más trabajo forzoso u obligatorio, y
- 3) que las sanciones que pudiesen imponerse en virtud del artículo 374 del Código Penal por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio, fuesen estrictamente aplicadas.

La Comisión de Encuesta subrayó que además de enmendar la legislación, se requería la adopción de medidas concretas inmediatas para poner término a la exigencia de un trabajo forzoso en la práctica, especialmente por parte de los militares.

3. En sus observaciones anteriores, la Comisión de Expertos había identificado cuatro áreas en las que el Gobierno debía adoptar medidas para alcanzar ese resultado:

- emitir instrucciones específicas y concretas a las autoridades civiles y militares;
- garantizar que se diera una amplia publicidad a la prohibición de trabajo forzoso;
- prever la elaboración de un presupuesto con medios suficientes para la sustitución del trabajo forzoso o no remunerado, y
- garantizar la aplicación de la prohibición del trabajo forzoso.

4. El flagrante y continuo incumplimiento del Convenio por parte del Gobierno y el incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y de las observaciones de la Comisión de Expertos, al igual que otros asuntos derivados de la discusión en los demás órganos de la OIT, han conducido al Consejo de Administración, en su 277.^a reunión, de marzo de 2000, a un ejercicio sin precedentes, la aplicación del artículo 33 de la

Constitución, seguido de la adopción de una resolución de la Conferencia en su reunión de junio de 2000.

II. Evolución desde la última observación de la Comisión

5. La Comisión toma nota de los documentos presentados al Consejo de Administración en sus 295.^a y 297.^a reuniones (marzo y noviembre de 2006) sobre la evolución relativa a la cuestión de la observancia del Convenio núm. 29 por el Gobierno de Myanmar, así como de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y de la Comisión de Proposiciones de la Conferencia durante la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2006.

6. La Comisión también toma nota de la memoria del Gobierno, recibida mediante comunicaciones de 29 de septiembre y 23 de octubre de 2006, y de los comentarios formulados por la entonces Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) (en la actualidad Confederación Sindical Internacional (CSI)), contenida en una comunicación de fecha 31 de agosto de 2006 y recibida el 5 de septiembre de 2006, a la que se adjuntan una serie de informes que documentan la persistencia en 2006 de la utilización del trabajo forzoso en Myanmar. Al resumir el material enviado, la CIOSL informa que en 2006:

El panorama general sigue siendo muy sombrío. El presente informe incluye pruebas de que el Gobierno impone el trabajo forzoso en prácticamente todos los Estados y provincias del país, que se extienden desde el acarreo forzoso, el trabajo forzoso en los denominados «proyectos de desarrollo», la construcción o mantenimiento de la infraestructura o de campamentos, funciones obligatorias de patrullaje y de guardia, desbroce y embellecimiento de áreas designadas, trabajo infantil, incluido el servicio militar obligatorio de los niños, el dragado de minas, y la confiscación de tierras, cosechas, ganado y/o dinero.

La comunicación de la CIOSL fue enviada al Gobierno por carta de 31 de agosto de 2006, junto con la indicación de que, de conformidad con la práctica habitual, la comunicación de la CIOSL se llevaría a la atención de la Comisión junto con cualesquiera comentarios que el Gobierno deseara formular en respuesta. ***El Gobierno no ha dado respuesta en su memoria a esta muy preocupante información y la Comisión solicita al Gobierno que lo haga en su próxima memoria.***

7. En su observación anterior, la Comisión había tomado nota de los comentarios de la CIOSL, contenidos en una comunicación de fecha 31 de agosto de 2005, recibida el 12 de septiembre de 2005, acompañada de cerca de 1.100 páginas de documentos de diversas fuentes, informando sobre la persistencia en 2005 del uso del trabajo forzoso en Myanmar. La Comisión había solicitado al Gobierno que formulara una respuesta a esta información en su memoria presentada en 2006. ***La Comisión toma nota de que la última memoria comunicada por el Gobierno no contiene, pese a lo solicitado, una respuesta y, por consiguiente, solicita nuevamente al Gobierno que en su próxima memoria dé una respuesta a esta información anterior y a las proporcionadas en la comunicación de la CIOSL de 2006 anteriormente mencionada.***

III. Tratamiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta

8. Como se indica *supra*, la Comisión había establecido en su observación anterior los asuntos que el Gobierno

debía tratar como consecuencia de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Encuesta. La Comisión observa que esas cuestiones no han sido tratadas y, por consiguiente, se ve obligada a reiterarlas detalladamente.

1) *Garantizar la aplicación de la prohibición del trabajo forzoso — mecanismo de control y examen de las quejas*

9. La Comisión había tomado nota con anterioridad de las medidas adoptadas por el Gobierno para garantizar el cumplimiento de la aplicación del trabajo forzoso que incluían el establecimiento de siete equipos de observación en el terreno, autorizados para llevar a cabo investigaciones en torno a las alegaciones del uso del trabajo forzoso, cuyos resultados se presentan ante un órgano denominado Comisión de Aplicación del Convenio núm. 29. La Comisión había tomado nota con anterioridad de que el 1.º de marzo de 2005, la Oficina del Comandante en Jefe (ejército) había establecido un «punto focal» en el ejército, dirigido por un General Adjunto, con la asistencia de siete oficiales de primer grado, que según el Gobierno había indicado al Funcionario de Enlace provisional estaba destinado a «facilitar la cooperación con la OIT en los casos [de trabajo forzoso] relativos a los militares» (documento GB.292/7/2 (Add.), párrafo 3). En su observación anterior, la Comisión, al tomar nota de los informes del Funcionario de Enlace provisional y demás información, tomó nota con extrema preocupación de que las evaluaciones formuladas por esos órganos carecían al parecer de independencia y credibilidad.

10. En su observación anterior, la Comisión también había tomado nota con preocupación de que, según un informe presentado para la discusión en la 294.ª reunión del Consejo de Administración en noviembre de 2005 (documento GB.294/6/2), «los distintos acontecimientos [...] han minado seriamente la capacidad del Funcionario de Enlace provisional de desempeñar sus funciones» (párrafo 7), y si bien ha seguido recibiendo quejas por parte de las víctimas o de sus representantes sobre casos actuales de trabajo y reclutamiento forzoso, no pudo remitir esos casos a las autoridades de Myanmar para una investigación más exhaustiva de los mismos, tal como hizo en el pasado, debido en parte a las indicaciones del Gobierno en el sentido de que enjuiciaría a toda persona que presentara quejas falsas de trabajo forzoso (párrafo 8).

11. La Comisión toma nota de las cuestiones siguientes:

- que, según un informe sobre las actividades recientes del Funcionario de Enlace provisional presentado «para debate y orientación» a la 295.ª reunión del Consejo de Administración en marzo de 2006, el Funcionario de Enlace provisional, el 7 de diciembre de 2005 escribió al punto focal para la OIT designado en el ejército, con objeto de solicitar una reunión con el mismo y señaló que no se ha recibido respuesta a esa petición (documento GB.295/7, párrafo 8);
- que en noviembre de 2005, el Gobierno, a través del Ministro de Trabajo en Yangón y del Representante Permanente en Ginebra formularon objeciones explícitas al mecanismo de quejas que supone la participación del facilitador (documento GB.295/7, párrafo 15), y que desde entonces corroboró su rechazo de esa propuesta;
- que la Oficina posteriormente elaboró dos opciones alternativas: una, conocida como Opción-I, es una propuesta destinada a fortalecer la capacidad de la Oficina del Funcionario de Enlace provisional de la OIT y establece suficientes garantías jurídicas de credibilidad para tratar las quejas recibidas y que

pueda contar con los recursos y el personal suficiente para cumplir sus responsabilidades adicionales (documento GB.297/8/1, párrafo 16 y anexo III); y la segunda, conocida como Opción-II, propone elaborar un mecanismo que incluya un «comité paritario» que supondría la creación de un comité integrado por tres miembros, dos designados por cada una de las partes, y un tercero independiente encargado de arbitrar en caso de desacuerdo entre las dos primeras, que trataría confidencialmente las denuncias presentadas por las presuntas víctimas y determinara *prima facie* la validez de la denuncia;

- que el Gobierno rechazó la propuesta de la Oficina de que se estableciera un mecanismo que instituyera un comité paritario, la denominada Opción-II, durante las discusiones celebradas entre representantes de la Oficina y el Ministro de Trabajo en Yangón, en marzo de 2006 (documento GB.295/7, párrafo 22), y que confirmó su rechazo en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en junio de 2006;
- que el representante gubernamental manifestó en la Sesión especial de la Comisión de la Conferencia en junio de 2006, la voluntad del Gobierno de aplicar «a título experimental», una moratoria de seis meses en la aplicación de su política de iniciar acciones penales contra aquellos que presenten «falsas denuncias» de trabajo forzoso. Además, durante el período de moratoria el Gobierno cooperaría con la Oficina para considerar el establecimiento de un mecanismo en el marco de la denominada Opción-I, que supondría la creación de un mecanismo basado en el marco de funciones de la Oficina existente del Funcionario de Enlace provisional;
- que la Comisión de la Conferencia en sus conclusiones de junio de 2006 indicó que la propuesta de una moratoria era un hecho «tardío y limitado», y que lo expresado anteriormente «debería traducirse de manera urgente en una acción concreta», incluyendo la suspensión de las detenciones que tenían lugar actualmente, y que las autoridades gubernamentales deberían entablar de inmediato discusiones con la OIT, para establecer a la brevedad posible un mecanismo creíble que se ocupe de las quejas sobre trabajo forzoso;
- que la Comisión de Proposiciones de la Conferencia al considerar la cuestión que le fuera remitida por la Conferencia Internacional del Trabajo para que la examinase por separado, indicó que la prueba real de la cooperación del Gobierno entrañaría, entre otras, la adopción de medidas para entablar inmediatamente discusiones con la OIT para llegar a un acuerdo, lo más rápidamente posible, sobre el establecimiento de un mecanismo creíble de trámite de las quejas relativas al trabajo forzoso. Además, el Gobierno debería facilitar más pormenores sobre la forma en que se aplicaría la moratoria declarada en relación con los enjuiciamientos, estableciendo claramente que la persona que presentara una queja durante la moratoria que debería gozar de inmunidad ante cualquier medida que se adoptara posteriormente contra ella por ese motivo; y demostrar que esa moratoria se considerase estrictamente vinculante (documento GB.297/8/1, anexo I);

- que se produjeron posteriormente hechos en tres importantes casos de enjuiciamiento emprendidos por el Gobierno, a saber, la liberación de Su Su Nway el 6 de junio de 2006; la liberación de Aye Myint el 8 de julio de 2006 después de que su pena fuera suspendida condicionalmente; y la absolución de las tres personas procesadas en el municipio de Aunglan (división de Magway) con la acusación de haber formulado quejas falsas relativas al trabajo forzoso, después de que las autoridades desistieran de la acción penal. Como se señala en el informe presentado por la Oficina al Consejo de Administración «para debate y orientación» durante su 297.^a reunión en noviembre de 2006 (documento GB.297/8/1, párrafo 5), el Funcionario de Enlace provisional indicó que, a su conocimiento, de esta manera quedaban resueltos todos los casos pendientes de procesamiento o encarcelamiento de personas que tenían alguna relación con la OIT (documento GB.297/8/1, párrafo 5);
- que durante las discusiones celebradas en Yangón en octubre de 2006 entre el Ministro de Trabajo y un grupo de trabajo especialmente designado, por una parte, y por la otra, representantes de la Oficina Internacional del Trabajo, quedó claro que el Gobierno no estaba preparado para aceptar la denominada Opción-I, es decir, la propuesta de la Oficina de establecer un mecanismo de queja que reforzara en recursos y personal adecuados a la Oficina del Funcionario de Enlace de la OIT. Además, contrariamente a su voluntad expresada con anterioridad de considerar la Opción-I, y no obstante la propuesta de un compromiso presentada por la Oficina durante las discusiones en octubre, el Gobierno señaló que su voluntad no se extendería más que a continuar el funcionamiento actual de la Oficina del Funcionario de Enlace provisional, tal como el mecanismo fue originalmente concebido y estructurado.

12. *La Comisión se manifiesta plenamente de acuerdo por la opinión expresada por el Consejo de Administración, así como por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y la Comisión de Proposiciones de la Conferencia, según la cual es imperativo que el Gobierno establezca un mecanismo efectivo de tramitación de quejas, tales como cualquiera de los tres que ya han sido propuestos por la Oficina, como canal para el tratamiento de las quejas, que proteja a las víctimas y que conduzca al procesamiento, al castigo y a la imposición de sanciones contra los responsables de imposición de trabajo forzoso, para garantizar la observancia del artículo 25 del Convenio. Esto requiere además que el Gobierno revoque definitivamente su política de procesamiento de las personas que presentan quejas de ser víctimas de trabajo forzoso, una política que en su aplicación contradice la propia finalidad del mecanismo de tramitación de quejas cuya eficacia depende de la capacidad de las víctimas del trabajo forzoso de presentar quejas sin temor a represalias, y que, por el contrario, que intensifique la acción para perseguir a quienes imponen el trabajo forzoso. En relación con estas cuestiones, la Comisión también solicita al Gobierno que coopere más estrechamente y de buena fe tanto con el Funcionario de Enlace provisional como con la Oficina. La Comisión considera que, de ese modo, el Gobierno demostrará su disposición para abordar seriamente las cuestiones planteadas por las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, tal como se indica detalladamente a continuación.*

2) *Poner en conformidad con el Convenio los textos legislativos pertinentes, especialmente la Ley de Ciudades y la Ley de Aldeas*

13. Esta sigue siendo la posición de la Comisión. Al mismo tiempo, la Comisión aceptó que un «decreto que prescribe no utilizar los poderes previstos en las disposiciones de la Ley de Ciudades de 1907 y de la Ley de Aldeas de 1908», decreto núm. 1/99, en su forma modificada por un decreto complementario del decreto núm. 1/99, de fecha 27 de octubre de 2000, podía aportar una base reglamentaria para garantizar el cumplimiento del Convenio en la práctica. Sin embargo, la Comisión requería que se diera efecto de buena fe a los decretos por parte de las autoridades locales y de los funcionarios civiles y militares autorizados para movilizar o para ayudar en la movilización, en virtud de las leyes.

14. La Comisión había indicado que esto requería dos condiciones:

- la emisión de instrucciones específicas y concretas a las autoridades civiles y militares;
- la garantía de que se diera una amplia publicidad a la prohibición del trabajo forzoso.

3) *Emisión de instrucciones específicas y concretas a las autoridades civiles y militares*

15. En lo que atañe a este tema la Comisión había tomado nota en sus comentarios anteriores de las referencias a una serie de textos, instrucciones y cartas del Gobierno mencionadas en su memoria de ese año. La Comisión reconocía que esas comunicaciones parecen ser, en parte, una respuesta a las solicitudes anteriores de la Comisión, de que se transmitieran las instrucciones a las autoridades militares, indicándose que el trabajo forzoso se había declarado ilegal en Myanmar. Sin embargo, la Comisión indicaba que había recibido una mínima información y en muchos casos ninguna información en cuanto al contenido de las comunicaciones. La Comisión estimó que este era un asunto de verdadera preocupación, puesto que había expresado con anterioridad que se requerían instrucciones claras y eficazmente transmitidas para indicar los tipos de prácticas que constituían un trabajo forzoso y respecto de las cuales se prohibía la movilización del trabajo, así como la manera en que podían realizarse las mismas tareas sin recurrir al trabajo forzoso. La Comisión había especificado, en una observación anterior, algunas tareas y prácticas que requerían una identificación, que reitera una vez más:

- acarreo para los militares (o para otros grupos militares/paramilitares, para campañas militares o para patrullas regulares);
- construcción o reparación de campamentos/instalaciones militares;
- otros apoyos para los campamentos (guías, mensajeros, cocineros, limpiadores, etc.);
- generación de ingresos por individuos o grupos (incluido el trabajo en proyectos agrícolas e industriales propiedad del ejército);
- proyectos de infraestructura nacional o local (con inclusión de carreteras, ferrocarriles, embalses, etc.);
- limpieza, embellecimiento de zonas rurales o urbanas, y
- abastecimiento de materiales o de provisiones de cualquier tipo, que deben prohibirse de la misma manera que el pedido de dinero (excepto cuando se le debiera al Estado o a una autoridad municipal con arreglo a la legislación pertinente), puesto que en la

práctica, las solicitudes de dinero o de servicios por parte de los militares, suelen ser intercambiables.

16. En su observación anterior la Comisión había estimado que el punto de partida para la erradicación del trabajo forzoso es dar instrucciones muy claras y concretas a las autoridades sobre los tipos de práctica que constituyen un trabajo forzoso. Observó que la falta de información salvo el contenido en un solo ejemplo sugiere que esto no ha sido realizado. La Comisión considera que no es difícil elaborar instrucciones escritas que tengan en cuenta estas preocupaciones y que incluyan todos los elementos anteriores.

17. Habida cuenta de la expresión del Gobierno de su disposición para proseguir la cooperación con la OIT, la Comisión propuso que la elaboración de tales instrucciones podría ser el tema de tal cooperación, y esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, a través del Funcionario de Enlace provisional, o por algún otro enlace similar de la OIT. La Comisión solicitó que en su próxima memoria el Gobierno comunicara información sobre las medidas que hubiera adoptado sobre este punto y que comunicara asimismo copias de los textos de las cartas y de las instrucciones a las que se había referido, y además la versión traducida.

18. La Comisión toma nota de que el Gobierno no ha proporcionado en su última memoria la información solicitada, ni tampoco ha abordado las preocupaciones de la Comisión sobre este punto. La Comisión toma nota de que en las actas de la 95.^a reunión de la Conferencia en junio de 2006, y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, se desprende que el representante gubernamental respondió brevemente a las preocupaciones planteadas por la Comisión de Expertos; y de que respecto a la emisión de instrucciones a las autoridades civiles y militares señaló que:

En la medida de lo posible, versiones en inglés de sus textos se habían hecho llegar a la Comisión de Expertos. Con respecto a las instrucciones y la correspondencia del Ministerio de Defensa, hizo hincapié en que no todos esos documentos estaban a disposición de otros ministerios o departamentos gubernamentales por una cuestión de principio, puesto que afectaban a la seguridad nacional. En consecuencia, resultaba imposible proporcionar copias o versiones en inglés de las instrucciones o de la correspondencia mencionada a un órgano de una organización internacional.

La Comisión nuevamente solicita al Gobierno que en su próxima memoria comunique información sobre las medidas que ha adoptado sobre este punto y que comunique copia de los textos precisos de las cartas y de las instrucciones a las que se ha referido anteriormente, y además la versión traducida.

4) *Garantía de que se dé una amplia publicidad a la prohibición del trabajo forzoso*

19. En este tema, la Comisión había tomado nota en su observación anterior de que el Gobierno se refería en su memoria a una serie de cartas, sesiones informativas y talleres de sensibilización, que según indicó representaban esfuerzos realizados por las autoridades para dar publicidad a la prohibición del trabajo forzoso. La Comisión reconoce que, si se acepta la información comunicada por el Gobierno al pie de la letra, el Gobierno parece haber realizado esfuerzos para transmitir la información relativa al hecho de que el trabajo forzoso ha sido declarado ilegal en Myanmar. Sin embargo, al igual que con las comunicaciones a que se ha hecho antes referencia, la Comisión no ha recibido ninguna información en cuanto al contenido de las mencionadas actividades. Esto es nuevamente un asunto de verdadera preocupación, puesto que la Comisión no confía en que hayan sido eficaces las sesiones informativas y los talleres en su objetivo de transmitir

información. Como expresara con anterioridad, se requiere que esos talleres y esas sesiones informativas aclaren y transmitan con eficacia las instrucciones sobre los tipos de prácticas que constituyen el trabajo forzoso y respecto de las cuales se prohíbe la movilización del trabajo, así como la manera en que pueden realizarse las mismas tareas sin recurrir al trabajo forzoso. Si el problema ha sido entender esas actividades, la Comisión considera que no es una práctica difícil la elaboración del contenido de las sesiones informativas y de los talleres para tener en cuenta esas preocupaciones.

20. La Comisión propone nuevamente que la elaboración de esas comunicaciones para abordar su preocupación, evitándose así, la continuada reiteración de este punto por parte de la Comisión, podía ser un tema a tratarse en el marco de la cooperación con la OIT. **Además, habida cuenta del hecho de que el Funcionario de Enlace provisional había tenido la oportunidad de asistir a uno de esos eventos en el pasado, la Comisión solicita que se informe con anticipación al Funcionario de Enlace provisional cuando vayan a celebrarse las sesiones informativas o los talleres y que le brinde la oportunidad de asistir a tales eventos, siempre que pueda.** La Comisión considera que esta participación vendría a demostrar de verdad el compromiso del Gobierno con el objetivo global de eliminación del trabajo forzoso en Myanmar.

21. La Comisión toma nota de que en su última memoria, el Gobierno no proporcionó la información solicitada ni tampoco abordó las preocupaciones de la Comisión sobre este punto. La Comisión toma nota de que el representante gubernamental manifestó en la Comisión de la Conferencia en junio de 2006 que:

En lo que respecta a la cuestión de asegurar una amplia difusión de la prohibición del trabajo forzoso, señaló que se había autorizado al Funcionario de Enlace provisional de la OIT, a asistir a un taller en el distrito de Myeik (división de Tanintharyi) y otro en el distrito de Kawhmu (división de Yangón). Su Gobierno haría cuanto estuviera a su alcance para permitir la asistencia del citado funcionario, dado el caso, a cualquier otro evento que tuviera lugar.

La Comisión solicita al Gobierno que comunique, en su próxima memoria, una información que describa el contenido de las comunicaciones en las sesiones informativas, talleres y seminarios sobre la prohibición del trabajo forzoso a la que se ha referido con anterioridad, así como de las copias traducidas de todo material o documento utilizado en relación con esas sesiones informativas y talleres. Además, la Comisión solicita nuevamente al Gobierno que comunique información sobre las medidas que ha adoptado para garantizar que se informe con anticipación al Funcionario de Enlace provisional cuando vayan a realizarse esas actividades, para que tenga la oportunidad de asistir, siempre que pueda.

5) *Previsiones presupuestarias de medios suficientes para la sustitución del trabajo forzoso o del trabajo no remunerado*

22. En sus recomendaciones, la Comisión de Encuesta resaltó la necesidad de presupuestar medios suficientes para contratar trabajo asalariado libre para las actividades públicas que se basan en la actualidad en el trabajo forzoso y no remunerado. En sus observaciones anteriores, la Comisión prosiguió con el tema y apuntó a obtener pruebas concretas de que se presupuestaran medios suficientes para contratar un trabajo remunerado y voluntario. El Gobierno se ha referido a esta preocupación expresando reiteradamente que se cuenta siempre con una asignación presupuestaria para cada proyecto, con partidas que incluyen el costo de materiales y de trabajo. Sin embargo, la Comisión había señalado anteriormente que en la práctica seguía imponiéndose el trabajo forzoso en muchas partes del país, especialmente en las zonas con una importante presencia del ejército, y que las asignaciones presupuesta-

rias que pudiesen existir, no eran suficientes para hacer innecesario el recurso al trabajo forzoso.

23. La Comisión recuerda que en su memoria anterior, el Gobierno declaró que había emitido instrucciones a los diversos ministerios para que aportaran una estimación de los costos laborales de sus respectivos proyectos. La Comisión había tomado nota en su observación anterior de que se hacía referencia a «una asignación presupuestaria», instaurada por la policía de Myanmar para el pago de los salarios de los trabajadores «requeridos para contribuir al trabajo con carácter *ad hoc*». Al tomar nota de estas cuestiones, la Comisión había solicitado al Gobierno que en su próxima memoria facilitara información detallada sobre las medidas adoptadas para que se presuponían medios suficientes para la sustitución del trabajo forzoso o no remunerado, considerando que esta información demostraría realmente el compromiso del Gobierno con el objetivo global de eliminación del trabajo forzoso en Myanmar.

24. La Comisión toma nota de que en su última memoria el Gobierno no ha proporcionado la información solicitada sobre este punto. Toma nota de que en la Comisión de la Conferencia en junio de 2006, el representante gubernamental declaró que: «en cuanto a la provisión de asignaciones presupuestarias adecuadas para una sustitución del trabajo forzoso o no remunerado, informó a la Comisión que en el presupuesto del Estado figuraban partidas adecuadas para hacer frente a esos gastos. A su debido tiempo el Gobierno proporcionaría a la Comisión de Expertos información pertinente sobre la asignación de tales recursos.» ***Por consiguiente, la Comisión reitera su solicitud de que, en su próxima memoria, el Gobierno facilite información detallada sobre las medidas adoptadas para presupuestar los medios suficientes para la sustitución del trabajo forzoso o del trabajo no remunerado.***

IV. Observaciones finales

25. Además de la comunicación de 31 de agosto de 2006 y los informes adjuntos recibidos de la CIOSL, a los que la Comisión hizo referencia anteriormente, la Comisión toma nota de la evaluación realizada por el Funcionario de Enlace provisional en la parte del informe titulada, «Últimos avances desde marzo de 2006», de la Comisión de la Conferencia en la 95.ª reunión de la Conferencia en junio de 2006:

El Funcionario de Enlace provisional continúa recibiendo alegatos de trabajo forzoso. A pesar de no estar en posición de verificar los detalles por sí mismo, está particularmente preocupado por los relatos permanentes y detallados — de fuentes provenientes tanto de Myanmar como de la frontera en Tailandia — de trabajo forzoso utilizado por el ejército en los últimos meses en el contexto de operaciones milita-

res en el Estado de Kayin (Karen) en el norte. Además de que los campesinos son forzados a acompañar las columnas del ejército como portadores (junto con convictos y prisioneros), los propietarios de carros de bueyes fueron forzados a transportar comida y otros suplementos a las tropas en el frente». (C.App./D.5, párrafo 10).

26. La Comisión también toma nota de las discusiones y conclusiones del Consejo de Administración relativas a Myanmar en su 297.ª reunión de noviembre de 2006. En sus conclusiones, el Consejo de Administración indicó la gran frustración manifestada porque las autoridades no hubiesen podido convenir en un mecanismo para tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso en el marco establecido en las conclusiones de la Conferencia; habían desperdiciado una oportunidad de importancia capital (durante las discusiones de octubre de 2006) para demostrar que estaban verdaderamente comprometidas a cooperar con la OIT a fin de resolver el problema del trabajo forzoso y asimismo, era generalizada la honda preocupación de que siguiera existiendo en Myanmar el trabajo forzoso. El Consejo de Administración concluyó, entre otras cosas, que las autoridades de Myanmar deberían, con carácter de máxima urgencia y de buena fe, concertar con la Oficina un acuerdo sobre un mecanismo para tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso sobre la base concreta de la solución de avenencia definitiva propuesta por la OIT en octubre de 2006, y además que, independientemente de la condición de la moratoria del enjuiciamiento de las personas que presenten quejas, toda decisión de enjuiciar a esas personas permitiría la adopción de medidas jurídicas de alcance internacional basadas en el artículo 37.1 de la Constitución de la OIT, de conformidad con las conclusiones de la Comisión de Proposiciones de la Conferencia en junio de 2006. El Consejo de Administración indicó que se incluiría un punto específico en el orden del día de su reunión de marzo de 2007, para permitir que se pasara a abordar las opciones jurídicas, incluida la posibilidad de que se solicitase una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre determinadas cuestiones jurídicas, y que en marzo de 2007 el Consejo de Administración volverá a tratar la cuestión de incluir un punto específico en el orden del día de la reunión de 2007 de la Conferencia para que ésta pueda examinar qué otras acciones sería necesario emprender.

27. La Comisión está plenamente de acuerdo con la opinión expresada por el Consejo de Administración y confía en que la aplicación de las solicitudes prácticas muy explícitas formuladas por esta Comisión al Gobierno, demuestren el verdadero compromiso del Gobierno de rectificar las violaciones del Convenio identificadas por la Comisión de Encuesta y resolver este persistente problema del trabajo forzoso para el cual existe solución.

Documento D.5

C. Breve resumen de lo acontecido desde junio de 2006

1. Al término de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2006), la Oficina reanudó sus discusiones con las autoridades de Myanmar en Ginebra y en Yangón sobre el texto del Protocolo de Entendimiento complementario por el que se establece un mecanismo para atender las quejas de las víctimas del trabajo forzoso en Myanmar. En el transcurso de esas discusiones, la Oficina propuso una versión preliminar de un texto que podía servir de base para discusiones más formales, a pesar de que no se ha llegado a acuerdo sobre algunos elementos importantes. Fue sobre esa base que una misión viajó a Yangón en octubre de 2006. Al término de intensas discusiones en Yangón quedó claro que no era posible alcanzar acuerdo, y antes de su regreso la misión presentó a las autoridades un texto final que, en su opinión, representaba una solución de compromiso después de haber hecho todo lo posible para colmar las lagunas que subsistían.
2. En su 297.^a reunión (noviembre de 2006) el Consejo de Administración examinó un informe sobre la evolución de la situación, incluidos los detalles de las discusiones de la misión en Yangón [documento GB.297/8/1]. Asimismo examinó un documento en que se plantean los aspectos jurídicos dimanantes de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo [documento GB.297/8/2].
3. En sus conclusiones, el Consejo de Administración tomó nota de que los trabajadores, empleadores y la mayoría de los gobiernos habían expresado su gran frustración por el hecho de que las autoridades de Myanmar no hubieran podido llegar a un acuerdo acerca de un mecanismo que permita dar cuenta de las quejas sobre trabajo forzoso dentro del marco que se recoge en las conclusiones de la Conferencia. Las autoridades de Myanmar, como asunto de máxima urgencia y en buena fe, deberían llegar a un acuerdo al respecto sobre la base específica del texto final del compromiso propuesto por la misión de la OIT. Como resultado de las conclusiones adoptadas por la Conferencia en junio de 2006, se incluirá un punto específico en el orden del día de la reunión de marzo de 2007 del Consejo de Administración, que permita seguir adelante con las opciones jurídicas, incluso el recurso a la Corte Internacional de Justicia, si se estimase pertinente. Por consiguiente, se pidió a la Oficina que hiciera los preparativos necesarios para que el Consejo de Administración solicite una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre cuestiones legales específicas. Por lo que respecta a la cuestión de la transmisión de la documentación de la OIT correspondiente a la cuestión del trabajo forzoso en Myanmar al Fiscal de la Corte Penal Internacional, se señaló que esos documentos eran públicos y que, por consiguiente, el Director General podía divulgar su contenido. Por otra parte, el Director General podría velar por que los acontecimientos recientes se sometiesen a la atención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando se analizase la situación en Myanmar.
4. En su 298.^a reunión (marzo de 2007) el Consejo de Administración tuvo ante sí: i) documentos que recogen los detalles de la negociación y del acuerdo final del 26 de febrero de 2007 acerca de un Protocolo de Entendimiento complementario entre la OIT y Myanmar, que llevó al establecimiento de un mecanismo para que las víctimas del trabajo forzoso pudiesen obtener las reparaciones previstas, así como detalles de otras actividades que ha realizado la Oficina [documentos GB.298/5/1, GB.298/5/1 (Add. 1)]; ii) un informe del Funcionario de Enlace interino acerca del funcionamiento inicial del mecanismo [documento GB.298/5/1 (Add.2)]; y iii) un documento en que se reflejan los preparativos que ha llevado a cabo la Oficina en cuanto a la solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia [documento GB.298/5/2].
5. El Consejo de Administración acogió con beneplácito la firma del Protocolo de Entendimiento complementario. Asimismo, acogió complacido, como parte de la progresiva creación de confianza, el hecho de que se había iniciado la aplicación del mecanismo, y de que las

autoridades habían tomado medidas en aquellos casos relacionados con el trabajo forzoso. El Consejo de Administración subrayó la importancia de que el mecanismo siguiera funcionando eficazmente en el contexto de una situación muy grave en cuanto al trabajo forzoso. Al respecto, como está previsto en el Protocolo de Entendimiento complementario, era vital que el Funcionario de Enlace contase con el personal necesario para poder desempeñar adecuadamente sus funciones. El Consejo de Administración pidió a la Oficina que tomase rápidamente las medidas del caso para brindar respaldo al Funcionario de Enlace, y pidió al Gobierno de Myanmar que concediese la cooperación y las facilidades necesarias. El Consejo de Administración decidió postergar la cuestión de la solicitud de una opinión consultiva por parte de la Corte Internacional de Justicia, con la condición de que la Oficina continuase analizando y preparando la cuestión, o cuestiones, necesarias, en consultas con los mandantes y recurriendo a los expertos en cuestiones jurídicas pertinentes para que esté pronta en cualquier momento que sea necesario.

D. Acontecimientos más recientes desde marzo de 2007

6. A continuación se presenta una relación actualizada acerca del funcionamiento del mecanismo para dar cuenta de las quejas, que debería tener interés para la Comisión. Hasta el 23 de mayo de 2007, unos tres meses después del establecimiento de dicho mecanismo, el Funcionario de Enlace interino había recibido un total de 23 quejas. Las mismas provenían de diversas regiones del país ¹. El Funcionario de Enlace hizo una evaluación preliminar de cada uno de esos 23 casos. En ocho de ellos, llegó a la conclusión de que se trataba de una situación de trabajo forzoso y, por consiguiente, los transmitió a las autoridades (es decir, al Grupo de Trabajo) para que se llevase a cabo una investigación y se adoptasen las medidas correspondientes. Está todavía esperando información adicional sobre otros cinco casos que le permita completar su evaluación. Ha rechazado 10 casos, algunos porque no consideraba que se trataba de trabajo forzoso (ocho casos) ², o porque los querellantes no habían accedido a que sus quejas fuesen transmitidas a las autoridades para investigación (dos casos).
7. De los ocho casos que el Funcionario de Enlace interino transmitió al Grupo de Trabajo, el Consejo de Administración ya tiene conocimiento de las respuestas en dos de los mismos [véase, documento GB.298/5/1 (Add.2), párrafos 3-4]. Están pendientes de respuesta tres de los casos, todos ellos transmitidos al Grupo de Trabajo en los siete días anteriores a la finalización de este documento. Las respuestas a los otros tres casos se recogen a continuación.
8. En el primer caso, el Grupo de Trabajo informó al Funcionario de Enlace interino que un equipo de investigación presidido por el Director General del Ministerio del Trabajo había visitado la zona y llegado a la conclusión de que se trataba de un trabajo de poca monta y de índole comunal, organizado por el consejo de ancianos en consultas con los habitantes de la aldea. Una segunda investigación realizada por el Director General del Comité Central de Transporte Interior había llegado a la misma conclusión. Se llegó a la conclusión de que la queja obedecía a que el querellante no había sido tratado con cortesía por un funcionario de la aldea, y a procedimientos inadecuados de recaudo de las contribuciones financieras para el proyecto. En vista de ello, se tomarán medidas administrativas contra algunos funcionarios de la aldea. El Funcionario de Enlace interino está recogiendo la opinión del querellante acerca de los resultados.
9. El segundo caso guardaba relación con el reclutamiento de un menor en las fuerzas armadas. Tal como prevé el Protocolo de Entendimiento complementario, esa queja fue transmitida por el

¹ Detalle de procedencia de las quejas: se recibieron 6 quejas de la división de Yangón, 5 de la división de Ayeyawady, 4 de la división de Magway, 3 del estado de Kayin, 2 de la división de Bago, y una de cada uno de los estados de Chin, Kachin y Rakhine States.

² La mayoría de estos casos tenía que ver con cuestiones laborales que no guardan relación con el trabajo forzoso como, por ejemplo, disputas con empleadores acerca de cesantías, pensiones, o cuestiones relacionadas con el bienestar de los trabajadores.

Grupo de Trabajo a la Oficina del Asistente General para que procediese a investigarla y se tomaran las medidas necesarias. El Grupo de Trabajo informó al Funcionario de Enlace interino que la investigación había confirmado que la persona en cuestión era menor de 18 años, y que había sido dado de baja en el ejército y devuelto a su familia. El Asistente General estaba organizando una comisión investigadora para tomar medidas contra la persona, o personas, responsables del reclutamiento de esa persona. El Funcionario de Enlace interino ha podido confirmar que esa persona ha sido devuelta con toda seguridad y está viviendo con su familia.

- 10.** En el tercer caso, el Grupo de Trabajo informó al Funcionario de Enlace interino que un equipo de investigación presidido por el Director General del Comité Central de Disputas Gremiales había visitado la zona y llegado a la conclusión de que el trabajo en cuestión había sido organizado por las autoridades locales, de concierto con los ancianos de la comunidad, y estaba orientando a desarrollar autosuficiencia. En contraste con lo que se había aducido, los propietarios de los vehículos habían recibido pago por la utilización de sus vehículos en el proyecto, y no había habido pruebas manifiestas de trabajo forzoso, ya que no se habían impuesto multas ni formulado amenazas contra ninguna persona que no hubiese brindado su cooperación. El denunciante había estado insatisfecho con el comportamiento de una persona en particular, la que había sido reemplazada. Satisfecho con esa solución, el denunciante había retirado su queja. El Funcionario de Enlace interino había recibido una carta en nombre del querellante en la que se afirmaba que se le había pagado por el trabajo que había realizado y que retiraba su queja. El Funcionario de Enlace interino está tratando de obtener confirmación por parte del querellante acerca de la autenticidad de esa carta y de las circunstancias en que había sido escrita.
- 11.** El Funcionario de Enlace interino se reunió con el Viceministro del Trabajo el 8 de abril. El Viceministro opinaba que el establecimiento del mecanismo había permitido alcanzar cierto grado de éxito, y dio garantías de que continuaría brindando su plena cooperación para atender a las quejas futuras. El Funcionario de Enlace interino planteó la cuestión de la necesidad de contar con el apoyo de personal internacional competente, como se recoge en las conclusiones del Consejo de Administración. Señaló que, en vista del aumento del número de quejas, era crucial contar con la capacidad necesaria para hacerles frente de manera eficiente, lo que resultaba cada día más difícil. También era importante garantizar que en su oficina hubiese alguien disponible para recibir quejas durante los períodos en que estaba viajando. El Viceministro indicó que había discutido ese asunto con el Ministro del Trabajo, el que opinaba que el tema debería abordarse nuevamente cuando aumentase la carga de trabajo. Con todo, el Viceministro indicó que volvería a plantear la cuestión al Ministro, y que haría todo lo que estuviese a su alcance para encontrarle solución antes de la Conferencia.
- 12.** Como seguimiento de esta cuestión, el Funcionario de Enlace interino escribió, el 25 de abril, una carta al Viceministro en la que indicaba que, para poder responder adecuadamente al aumento de la carga de trabajo, como solución transitoria la OIT había seleccionado a un funcionario destacado actualmente en su Oficina Regional de Bangkok, que estaría disponible para trabajar en Yangón durante un corto período, para realizar misiones. Al día siguiente, el Viceministro respondió que era necesario más tiempo para poder estudiar este asunto. Después de otra reunión sostenida el 11 de mayo entre el Funcionario de Enlace interino y el Director General del Ministerio del Trabajo, el Viceministro dio una segunda respuesta el 19 de mayo, subrayando que las autoridades no estaban en desacuerdo con el nombramiento de personal adicional, pero que ello requería un acuerdo interministerial y diversos procedimientos administrativos. En la fecha en que se finaliza este informe todavía no había habido ninguna información adicional al respecto.
- 13.** Después de más de cinco años trabajando para la OIT con base en Yangón, y en vista de que ya se ha establecido el mecanismo de quejas y que éste está funcionando, el Sr. Richard Horsey ha decidido poner fin a sus tareas como Funcionario de Enlace Interino de la OIT, con fecha 4 de junio de 2007. Para reemplazar al Sr. Horsey, el Director General ha nombrado al Sr. Stephen Marshall, cuyo nombramiento entra en vigor el 1.º de julio de 2007.



PARA DEBATE Y ORIENTACION**Documento D.6****E. Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)****I. Antecedentes**

1. Además de la discusión anual relativa a la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) en el marco de una sesión especial de la Comisión de Aplicación de Normas¹, la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2006) tenía en su orden del día un punto titulado *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; y ii) velar por que no se tomen medidas contra quienes presenten quejas ni contra sus representantes*. La Conferencia decidió remitir esta cuestión a la Comisión de Proposiciones, que procedió a examinarla y rindió informe de sus deliberaciones en la plenaria². En el anexo I se reproducen las conclusiones que figuran en ese informe, aprobadas por la Conferencia.
2. Conforme a lo establecido en esas conclusiones, la Oficina ha llevado adelante la labor preparatoria necesaria para que el Consejo de Administración pueda decidir la forma de proceder adecuada en relación con la cuestión que podría someterse a la Corte Internacional de Justicia. Los elementos que habrían de considerarse a ese respecto se facilitarán en el documento GB.297/8/2. En las conclusiones también se indicaba que la Oficina debería proporcionar «información acerca de otras medidas que pudieran existir, con arreglo al derecho penal internacional, contra quienes practican el trabajo forzoso». En ese segundo documento también se proporcionará información pertinente sobre las posibles opciones en ese sentido.
3. Asimismo, con arreglo a lo establecido en esas conclusiones, los documentos pertinentes dimanantes de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se señalaron a la

¹ Las conclusiones adoptadas por la Comisión de Aplicación de Normas en sesión especial se reproducen en el anexo II.

² 95.^a reunión de la CIT (Ginebra, 2006), *Actas Provisionales* núm. 3-2 (& Corr.).

atención del ECOSOC, que examinó la cuestión el 26 de julio de 2006 dentro del punto 14b de su orden del día.

II. Acontecimientos ocurridos tras la celebración de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

4. A su regreso a Yangón, después de haber asistido a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Funcionario de Enlace provisional se reunió con el Viceministro de Trabajo el 27 de junio de 2006, y le informó de las discusiones que habían tenido lugar en la reunión de la Conferencia. Hizo hincapié en la importancia de que Aye Myint fuera puesto en libertad y de que se resolvieran los procesos en curso en Aunglan, a fin de crear un clima propicio para una discusión de buena fe sobre el establecimiento de un mecanismo fidedigno para la tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso que se presenten en el futuro.
5. El 8 de julio de 2006, Aye Myint fue puesto en libertad después de que su pena fuera sobreeséida condicionalmente (con arreglo al artículo 401 del Código de Procedimiento Penal). El 20 de septiembre de 2006, las tres personas procesadas en el municipio de Aunglan fueron absueltas del cargo de haber formulado quejas falsas relativas al trabajo forzoso, después de que las autoridades desistieran del caso (con arreglo al artículo 248 del Código de Procedimiento Penal). Según entiende el Funcionario de Enlace provisional, de esta manera quedan resueltos todos los casos pendientes de procesamiento o encarcelamiento de personas que tenían alguna relación con la OIT.
6. Por lo que se refiere a la cuestión del mecanismo, además de su reunión de 27 de junio con el Viceministro, el Funcionario de Enlace provisional se reunió con el Director General del Departamento de Trabajo los días 25 de julio, 17 de agosto, 22 de septiembre y 9 de octubre. Se mantuvieron discusiones paralelas entre la sede de la OIT y el Representante Permanente de Myanmar en Ginebra los días 11 de julio, 21 de agosto, 14 de septiembre y 29 de septiembre. En esas discusiones, además de destacarse la importancia de resolver el caso de Aunglan, se abordaron principalmente las modalidades específicas que eran necesarias para garantizar que todo mecanismo para la tramitación de las quejas en que interviniera el Funcionario de Enlace fuera fidedigno y eficaz. Las discusiones se complementaron con un intercambio de notas informales en las que se establecía lo que a juicio de la Oficina constituían los parámetros fundamentales de semejante mecanismo. Posteriormente, el 29 de septiembre, se presentó formalmente a las autoridades un proyecto de protocolo de entendimiento que estaba basado en dichos parámetros, y que complementaría el Protocolo de Entendimiento existente sobre el nombramiento de un Funcionario de Enlace, firmado el 19 de mayo de 2002. En el anexo III se reproduce el texto de ese proyecto de protocolo de entendimiento complementario presentado a las autoridades por intermedio del Representante Permanente de Myanmar en Ginebra y del Funcionario de Enlace provisional en Yangón.
7. La idea que inspiraba ese protocolo de entendimiento complementario era la de oficializar una situación *de facto* en la que el Funcionario de Enlace estaba recibiendo quejas relativas al trabajo forzoso en el curso de sus actividades. El protocolo de entendimiento complementario aportaría las garantías necesarias para que el Funcionario de Enlace pudiera hacer una evaluación preliminar de las quejas que recibía antes de transmitir aquellas que parecieran referirse verdaderamente a situaciones de trabajo forzoso a las autoridades, para que éstas procedieran a investigarlas, tomaran las medidas oportunas y rindieran el correspondiente informe. Esas garantías deberían permitir asegurarse de que la función del Funcionario de Enlace en los procesos de recepción y tramitación de las quejas no diera pie a la adopción de represalias contra quienes presentaran las quejas, lo cual

había ocurrido en el pasado y había llevado a que, en abril de 2005, la Oficina ordenara al Funcionario de Enlace que suspendiera la tramitación de las quejas.

8. Aunque la reacción inicial de las autoridades de Myanmar a este proyecto de protocolo de entendimiento complementario parecía indicar que existían opiniones divergentes respecto de algunas cuestiones importantes, la Oficina dejó bien sentado en varias ocasiones que ese texto debía servir de base para las discusiones formales. Con el apoyo activo del Representante Permanente de Myanmar, se decidió enviar lo antes posible una misión a Yangón a tal fin, con el objetivo de lograr un acuerdo antes del plazo del 31 de octubre estipulado en las conclusiones de la Conferencia.

III. Misión a Yangón

9. Se decidió que, inicialmente, la misión estaría integrada por el Sr. Francis Maupain, Consejero Especial del Director General de la OIT, y el Sr. Richard Horsey, Funcionario de Enlace provisional. Estaba previsto que, siempre que pudieran hacerse suficientes progresos, habría una segunda fase en la que participaría el Sr. Kari Tapiola, Director Ejecutivo, con el fin de ultimar el protocolo de entendimiento complementario.
10. La misión llegó a Yangón el 19 de octubre por la tarde. La mañana del 20 de octubre de 2006, tuvo ocasión de mantener discusiones preliminares con el Ministro de Trabajo. La misión reconoció que se habían producido acontecimientos favorables que habían hecho posible su visita. Al Director General de la OIT siempre le había parecido importante que prosiguiera el diálogo, cualesquiera que fuesen las circunstancias, y la misión confiaba en que el buen clima en que se estaba desarrollando la visita pudiera arrojar un resultado positivo que corroborase tal enfoque. La misión recordó también que la Conferencia había solicitado a la Oficina que facilitase información adicional sobre opciones judiciales de ámbito internacional, que figurarían en anexo al informe presentado al Consejo de Administración; ello no debía interpretarse como una amenaza, sino como una cuestión de hecho.
11. El Ministro respondió que, en realidad, las autoridades habían abordado muchas de las inquietudes planteadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, incluidas la puesta en libertad de Aye Mint y la resolución del caso de Aunglan, además de estar dispuestas a que hubiera un mecanismo para la tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso. Sin embargo, dijo que existían importantes obstáculos jurídicos en lo que respecta a conceder al Funcionario de Enlace libertad de circulación y contactos en ese sentido, puesto que parecería que se le estuvieran confirmando facultades cuasi indagatorias, contrariamente a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Penal de 1898. La misión recordó que éste era uno de los elementos clave de importancia primordial para que el mecanismo resultase fidedigno, y que el mandato que la Oficina había recibido de la Conferencia era claro al respecto. La misión recalcó que no se trataba de que el Funcionario de Enlace tuviese facultades indagatorias, sino, más bien, de que facilitara un conducto a través del cual las víctimas pudieran presentar sus quejas y de que descartara aquellas quejas que pareciesen falaces o carentes de relación con el trabajo forzoso. Tras esa evaluación preliminar, el Funcionario de Enlace transmitiría a las autoridades las quejas que al parecer se referían verdaderamente a prácticas de trabajo forzoso. La misión recordó también que las inquietudes jurídicas que el Ministro manifestaba no se habían planteado nunca, ni en 2001, cuando se concedieron al Equipo de Alto Nivel ese tipo de libertades, ni en 2003 durante las negociaciones sobre el mecanismo del facilitador, en el cual se habrían previsto las mismas libertades. El Ministro aludió a las condiciones excepcionales en que se había logrado el acuerdo en dichas ocasiones, con el Primer Ministro y el Ministro de Trabajo anteriores. Pidió a la misión que debatiese la cuestión detenidamente con el Grupo de Trabajo que las autoridades habían establecido al efecto, a fin de encontrar una solución conciliatoria capaz de satisfacer las inquietudes de ambas partes.

12. Los días 20 y 21 de octubre, la misión mantuvo con ese Grupo de Trabajo ³ una discusión pormenorizada en la que se tomó como punto de partida el texto del proyecto de protocolo de entendimiento complementario. Aparte de varias observaciones concernientes sobre todo a la redacción y de algunos aspectos de contenido poco importantes ⁴, surgieron tres discrepancias clave.
13. La primera se refería a las condiciones en que el Funcionario de Enlace llevaría a cabo la evaluación preliminar de las quejas. Estaba claro desde el principio que los representantes de Myanmar eran muy reacios a aceptar la idea de que el Funcionario de Enlace efectuase de manera independiente y confidencial una evaluación preliminar de las quejas relativas al trabajo forzoso y de que, para ello, necesitaba tener libre acceso, con carácter confidencial y cuando fuera oportuno, a quienes hubiesen presentado las quejas. Insistieron en repetidas ocasiones en que esa evaluación preliminar debería hacerse junto con las autoridades. La misión recordó que, de hecho, en una etapa anterior, la OIT había propuesto que las quejas se examinaran conjuntamente, en el seno de un comité paritario, si bien las autoridades habían rechazado tal propuesta porque entrañaba la necesidad de que hubiese un tercero independiente encargado de arbitrar en caso de desacuerdo entre las dos partes. Es por ello por lo que la OIT había tratado de encontrar una solución simple que partiera de lo que ya se tenía — a saber, el Protocolo de Entendimiento de 2002 y el hecho de que, en la práctica, el Funcionario de Enlace estuviese recibiendo quejas relativas al trabajo forzoso en el curso de sus actividades. Habida cuenta de los problemas surgidos en el pasado en cuanto a la tramitación de las quejas, era importante que, en un protocolo de entendimiento complementario, se detallara un mecanismo concebido sobre la base de dos etapas sucesivas y desvinculadas, en las que el Funcionario de Enlace procediera primero a una evaluación preliminar de las quejas, de modo independiente, antes de transmitir las a las autoridades para que éstas llevasen a cabo las investigaciones necesarias y adoptasen las medidas apropiadas, y comunicaran asimismo un informe al respecto al Funcionario de Enlace. Por consiguiente, si se pretendía que el mecanismo resultase fidedigno, era sumamente importante que las modalidades aplicadas estuvieran en consonancia con ese enfoque general.
14. Tras haber discutido con detenimiento, ambas partes llegaron a lo que parecía ser una solución equilibrada respecto del párrafo 7 del proyecto de protocolo de entendimiento complementario, que se habría modificado para que rezase como sigue:

[E3.] De conformidad con su función de prestación de ayuda a las autoridades para erradicar el trabajo forzoso, el Funcionario de Enlace o cualquier persona que éste nombre a tal fin se encargará de examinar la queja de manera objetiva y confidencial, a la luz de la información pertinente presentada o de la que pueda obtener a través de contactos directos con la(s) persona(s) que presenta(n) la queja, su(s) representante(s) y cualquier otra persona pertinente, con miras a evaluar, con carácter preliminar, si la queja se refiere efectivamente a una situación de trabajo forzoso.

³ El Grupo de Trabajo estaba integrado por el Viceministro de Trabajo (en calidad de Presidente), el Fiscal General Adjunto, el Director General del Tribunal Supremo, el Director General del Departamento de Trabajo, el Director General del Departamento de Administración General (Interior) y el Director General Adjunto del Departamento de Organizaciones Internacionales y Cuestiones Económicas (Relaciones Exteriores).

⁴ La otra cuestión sustantiva concernía a la tramitación de aquellas quejas en que estuviera implicado el ejército. Aunque al principio el Grupo de Trabajo parecía dispuesto a aceptar que se hiciera alusión con otras palabras al hecho de que ese tipo de quejas se encauzarían a través del punto focal existente en el ejército, con objeto de que este último las investigase, posteriormente adoptó la postura de que debía suprimirse toda mención expresa a ese cuerpo. Además de este asunto, se discutieron otras modificaciones. Ninguna de ellas tenía mucha importancia en cuanto al contenido, y algunas redundaron en una mayor claridad del texto.

[E7.] Las facilidades y el apoyo concedidos al Funcionario de Enlace de conformidad con el Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002 y el presente Protocolo de Entendimiento incluirán la oportuna libertad de viajar con el fin de entablar los contactos a que se hace referencia en el párrafo 3. Aunque el representante designado del Grupo de Trabajo competente podrá acompañar al Funcionario de Enlace, prestarle asistencia si éste así se lo solicita o estar presente en la zona que éste se encuentre visitando [especialmente, por motivos de seguridad], su presencia no debería obstaculizar en modo alguno el desempeño de las funciones del Funcionario de Enlace, como tampoco deberían las autoridades tratar de identificar o contactar a las personas con quienes se haya reunido el Funcionario de Enlace, mientras éste no haya concluido su tarea con arreglo al párrafo 3.

Sin embargo, al pasar a discutir la siguiente discrepancia (véase más abajo), se observó que Myanmar estaba planteando de nuevo cuestiones relacionadas con un elemento clave en esa solución conciliatoria, al insistir en que ellos deberían examinar cada queja en paralelo a la evaluación preliminar del Funcionario de Enlace 5, con lo cual se reabría el debate sobre el enfoque fundamental reflejado en la última oración del párrafo antes citado [E7].

15. La segunda discrepancia clave guardaba relación con la duración del período de prueba, que en el proyecto de protocolo de entendimiento se había fijado, de manera provisional, en 18 meses. Myanmar insistió en que el período fuese mucho más breve, de seis meses, lo que, a su juicio, era más que suficiente. La misión indicó que el Consejo de Administración habría de participar necesariamente en la evaluación del mecanismo y que, habida cuenta de los intervalos existentes entre sus reuniones, si el período de prueba duraba seis meses, tendría que pronunciarse sobre la eficacia del mecanismo la primera vez que examinara la cuestión. Esto era difícil de concebir en la práctica, por lo que sería más sensato que el período durase 18 meses. La misión, no obstante, estaba dispuesta a considerar una posible solución de avenencia en virtud de la cual el período de prueba pudiera acortarse de mutuo acuerdo, pero en ningún caso ser inferior a seis meses ni superior a 18 meses. Sin embargo, no se llegó a una conclusión en este sentido, ya que, inesperadamente, cobró una importancia decisiva otra cuestión.
16. Esa tercera divergencia clave, que adquirió una importancia crucial en el transcurso de las discusiones, se refería a los recursos de personal que tendría a su disposición el Funcionario de Enlace para poder desempeñar las funciones adicionales conferidas en virtud del protocolo de entendimiento complementario. Esta cuestión se trataba en el párrafo 8 del proyecto correspondiente. Al discutirse otros párrafos, en particular el párrafo 3 (en el que se hace referencia al hecho de que el Funcionario de Enlace podría contar con la asistencia de otra persona o ser sustituido por ésta), Myanmar ya había dejado claras sus firmes objeciones a ese respecto. En la discusión sobre el párrafo 8, pareció primero estar dispuesto a tomar en consideración una propuesta alternativa sometida por la misión. En esa propuesta se explicaba con más claridad que sólo era necesario llegar a un acuerdo en relación con el principio de que la oficina debiera tener una dotación suficiente para cumplir sus responsabilidades adicionales, y que con ello no se prejuzgaban en modo alguno ni la magnitud ni la fecha del eventual refuerzo. En ese sentido, la misión se refirió también a que no podía darse por sentada la situación actual, en la que, dado que sabía hablar birmano, en la mayoría de los casos el Funcionario de Enlace podía dialogar directamente con quienes presentaban las quejas. El Funcionario de Enlace actual podía necesitar intérpretes en algunos casos y, con toda probabilidad, cualquier sucesor necesitaría estar acompañado por un intérprete que no fuese nacional de Myanmar.

⁵ Antes habían insistido también en que, para mayor transparencia, se deberían comunicar inmediatamente a las autoridades los datos de todas las personas que presentaran quejas. Parecía que se había encontrado una solución práctica a este asunto, al disponerse que el Funcionario de Enlace estableciera un registro de quejas que se pudiera dar a conocer libremente a las autoridades sin poner en peligro el carácter confidencial de las quejas o sus fuentes.

17. Sin embargo, e inesperadamente, al segundo día Myanmar ya no estaba dispuesto a entablar ninguna discusión sobre la formulación alternativa que proponía la misión e insistió en que se suprimiera todo el párrafo 8. La misión recordó entonces el contenido de la carta enviada por el Sr. Tapiola al Representante Permanente de Myanmar el 15 de septiembre de 2006, en la cual quedaba claro que esta solución ya entrañaba concesiones, concebidas por ambas partes en discusiones informales previas, en el marco del claro mandato contenido en las conclusiones adoptadas por la Conferencia. Por lo tanto, la misión indicó que no estaba en condiciones de aceptar que se suprimiera del texto este importante aspecto.
18. Llegados a este punto, se consideró que no tenía sentido examinar otras cuestiones más específicas concernientes a la redacción ni otros aspectos de contenido de menor trascendencia. Sin embargo, la misión insistió en que era importante celebrar otra reunión con el Ministro de Trabajo a fin de explicarle la gravedad de la situación y de solicitarle que señalase el asunto a la atención de instancias superiores. El Ministro brindó a la misión la oportunidad de explicar con detenimiento la naturaleza del punto muerto a que se había llegado. La misión indicó que, al parecer, el primer día de discusión se habían realizado progresos considerables, y parecía que se había alcanzado un acuerdo provisional en relación con algunos elementos de importancia clave. Sin embargo, las discusiones habían llegado a un punto muerto al tratarse la cuestión de la dotación de personal. A la misión esto le resultaba difícil de entender, puesto que, a juzgar por las discusiones mantenidas, Myanmar estaba dispuesto en un principio a aceptar la posibilidad de poner más personal a disposición del Funcionario de Enlace, para que éste pudiera hacer frente a su carga de trabajo. Por lo tanto, costaba comprender por qué este aspecto tan importante no se podía reflejar en el texto del protocolo de entendimiento complementario. La misión señaló que, en caso de no poder seguir avanzando, no le quedaría más alternativa que la de informar de la situación al Consejo de Administración, con todas las repercusiones que esto podría tener. El Ministro indicó entonces que él seguía sus propias instrucciones, si bien señalaría el asunto a la atención del Gabinete, algo que, no obstante, podría llevar varios días.
19. Después de esa reunión, la misión remitió al Ministro un texto revisado en el que se reflejaban los progresos realizados hasta entonces y se proponían otros cambios que, a su parecer, permitirían colmar en la medida de lo posible las lagunas pendientes, en particular las relacionadas con el párrafo 8, a cuyo respecto formuló la propuesta siguiente:
- [E8.] Se reconoce asimismo que el personal asignado al Funcionario de Enlace o a su sucesor debería ser suficiente en número, calificaciones y condición con el fin de permitir que el Funcionario de Enlace cumpla eficazmente las responsabilidades adicionales resultantes del presente Protocolo de Entendimiento, y ambas partes se avienen a que, cuando así proceda, se realicen los ajustes necesarios para hacer frente a la carga de trabajo.
20. El 23 de octubre, se informó a la misión de que el Ministro no había podido aún pedir nuevas instrucciones y era poco probable que las recibiese en los próximos días. Así pues, a la misión no le pareció oportuno seguir esperando en Yangón, por lo que el Sr. Maupain se marchó el 24 de octubre. Se despidió de él el Director General del Departamento de Trabajo, quien recalcó que se estaba examinando cuidadosamente el texto definitivo propuesto por la misión, y que el Sr. Horsey, que se quedó en Yangón, sería informado a su debido momento sobre la respuesta de Myanmar al respecto.

Yangón, 24 de octubre de 2006.

Este documento se presenta para debate y orientación.

Anexo I

Conclusiones de la Comisión de Proposiciones sobre el nuevo punto del orden del día relativo a Myanmar adoptadas por la 95.ª reunión de la CIT, junio de 2006

Tras la intervención del Embajador Nyunt Maung Shein en nombre del Gobierno de Myanmar, la Comisión examinó cuidadosamente la situación sobre la base de lo expuesto en las Actas Provisionales núm. 2 bajo el título «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, y ii) velar por que no se tomen medidas contra quienes presenten quejas ni contra sus representantes». La Comisión también tuvo ante sí las Conclusiones adoptadas por la Comisión de Aplicación de Normas el día 3 de junio.

Había acuerdo en general respecto de que la resolución de 2000 proporcionaba un marco equilibrado a partir del cual se podía actuar, aunque algunos países reiteraron su oposición general a las sanciones. Una serie de puntos importantes surgían en relación con la promoción de una mayor sensibilización acerca de la resolución de 2000 y de su aplicación, así como de las subsiguientes decisiones del Consejo de Administración, entre los cuales se incluían los aspectos siguientes, quedando entendido que tenían que considerarse cuidadosamente en el contexto de las actas detalladas del debate.

- La OIT tiene la posibilidad de solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia la cual, como habían señalado los trabajadores, requeriría la formulación de una cuestión jurídica específica relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). No obstante, los Estados Miembros tienen la posibilidad de incoar procedimientos contenciosos ante la Corte Internacional de Justicia por iniciativa propia. Se dejó claro que tal medida era complementaria, y no sustitutiva, de otras medidas que pudiera tomar la OIT por sí misma.
- La aplicación de las medidas podía reforzarse proporcionando indicaciones más precisas en cuanto a los tipos de medidas concretas por parte de los Estados Miembros que pudieran ser más eficaces, y que serían más pertinentes para los sectores y tipos de empresa en los cuales, al parecer, se utiliza trabajo forzoso actualmente. Tales indicaciones y orientaciones podían elaborarse a través de ejemplos de medidas concretas tomadas hasta la fecha.
- Podía haber una participación mayor de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluso en el ámbito nacional, en la aplicación de las medidas.
- También podía desarrollarse un mecanismo para la presentación de informes, sobre la base de un cuestionario fácil de cumplimentar dirigido a los Miembros.
- Podían convocarse conferencias de participación multipartita con el fin de intercambiar ideas sobre las prácticas óptimas en relación con la aplicación de la resolución de 2000.
- Debería considerarse la posibilidad de adoptar medidas para promover una mayor sensibilización y una actitud coherente respecto de esta cuestión entre las demás organizaciones internacionales, en sus ámbitos específicos de competencia, en particular el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

Asimismo, se indicó que la Oficina debería proporcionar información acerca de otras medidas que pudieran existir, con arreglo al derecho penal internacional, contra quienes practican el trabajo forzoso.

También se señaló que se debería hacer un uso apropiado y eficaz de la diplomacia pública en apoyo de los esfuerzos de la OIT.

* * *

Todos los miembros de la Comisión compartían las muy serias inquietudes expresadas en las Conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas en cuanto a la continuidad del uso generalizado del trabajo forzoso por parte de las autoridades de Myanmar, y al hecho de que no aplicarían las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. La gravedad sin precedentes de la situación con respecto al trabajo forzoso en Myanmar quedaba reflejada en el informe de la Comisión de Encuesta, y a pesar de los progresos limitados en distintas áreas, había motivos cabales para pensar que seguía habiendo abusos muy serios y generalizados. En algunas partes de Myanmar, los aldeanos podían ser detenidos por el ejército durante períodos de tiempo arbitrarios y ser obligados a transportar provisiones durante operaciones militares, en condiciones terribles y sujetos a un trato brutal. En todo el país, las autoridades locales seguían forzando a la población a llevar a cabo obras de infraestructura. Era inaceptable para la OIT que un Estado Miembro no sólo tolerase tales prácticas, sino que fuese responsable de las mismas. Esto constituía una violación del compromiso de respetar los valores compartidos por toda la humanidad que requería el mundo civilizado.

La Comisión subrayó que sólo podían lograrse progresos si el Gobierno de Myanmar se comprometía realmente a poner término al trabajo forzoso — un paso indispensable para la modernización y el desarrollo del país — y reanudaba una cooperación genuina con la OIT. Algunos oradores señalaron que, aunque las medidas adoptadas recientemente por Myanmar habían llegado de nuevo muy tarde y no eran suficientemente amplias, era preciso seguir tomando en consideración la vía de la cooperación, habida cuenta de la buena disposición expresada por Myanmar para hacerlo, así como del hecho de que había cumplido en parte su compromiso respecto de la moratoria de los enjuiciamientos al liberar de su detención a Su Su Nwe. La Comisión dejó claro que toda cooperación de esa índole tenía que dar lugar rápidamente a la adopción de medidas tangibles y verificables por parte de Myanmar para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. La primera prueba al respecto sería la voluntad de Myanmar de abordar los puntos siguientes:

1. El Gobierno debe dar credibilidad a la moratoria que ha declarado de los enjuiciamientos, facilitando más pormenores sobre la forma en que ésta se aplicaría, haciéndola extensiva a los enjuiciamientos en curso (en Aunglan) y liberando a todas las personas que todavía estuvieran detenidas (en particular a Aye Myint). Esto debería hacerse lo antes posible pero, a más tardar, a finales de julio de 2006. También debería quedar claro que cualquier persona que presentara una queja durante la moratoria debía gozar de inmunidad ante cualquier medida que se adoptara posteriormente contra ella por ese motivo.
2. La moratoria debería considerarse estrictamente vinculante. Quedaba entendido que si se infringía la moratoria o si se daba por terminada sin llegar a un acuerdo sobre un mecanismo satisfactorio, conforme a lo previsto en los párrafos 3 y 4 infra, en ese caso la situación se señalaría inmediatamente a la atención de los Miembros, para que examinaran las medidas que fuera apropiado adoptar, incluso acciones jurídicas en el ámbito internacional según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT.

3. Las autoridades tenían que entablar inmediatamente discusiones con la OIT para llegar a un acuerdo, a finales de octubre de 2006, sobre el establecimiento de un mecanismo creíble de trámite de las quejas relativas al trabajo forzoso, que debería incluir todas las garantías necesarias para la protección permanente de las personas que hubieran presentado quejas o sus representantes. Para ello la Oficina de Enlace de la OIT tendría que disponer de los recursos y el personal necesarios.
4. Cualquier solución mutuamente convenida a la que se llegara sobre esa base debería recibir la autorización al más alto nivel de ambas partes (por ejemplo mediante la Mesa del Consejo de Administración en el caso de la OIT).

El Consejo de Administración debería examinar en noviembre de 2006 si lo dispuesto en esos puntos se había cumplido, en el entendimiento de que la Oficina debía realizar en el ínterin toda la labor preparatoria que fuera necesaria para permitir la adopción de decisiones inmediatas. En ese momento, a la luz de la evolución de los acontecimientos o de la falta de progreso al respecto, el Consejo de Administración estaría investido de plena autoridad para determinar cuáles eran las medidas más adecuadas que cabía adoptar, incluso, de ser pertinente sobre la base de las propuestas antes mencionadas para lograr una mejor aplicación. También quedaba entendido que el Consejo de Administración debía tomar todas las disposiciones necesarias para que la Conferencia en su reunión de 2007 pudiera examinar qué nuevas medidas podían precisarse en ese momento, incluida la posibilidad de establecer una comisión especial de la Conferencia.

Mientras tanto, como preveía la Comisión de Aplicación de Normas, todas las deliberaciones de esta Comisión, junto con el informe de la sesión especial de la Comisión de Aplicación de Normas, deberían señalarse oportunamente a la atención del Consejo Económico y Social para la reunión de julio de 2006.

Anexo II

Conclusiones de la sesión especial de la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT, junio de 2006

La Comisión tuvo ante sí la observación de la Comisión de Expertos y un informe de la Oficina sobre los últimos acontecimientos comunicados por el Funcionario de Enlace provisional de la OIT, cuya acción y dedicación recibieron pleno apoyo. Escuchó también la declaración expresada por el representante gubernamental, Embajador Nyunt Maung Shein. Observó, empero, que el Embajador se ausentó de la sala cuando el portavoz de los miembros trabajadores formuló sus comentarios.

En lo que atañe a la observación de la Comisión de Expertos, la Comisión tomó nota con profunda preocupación de que aún no se habían aplicado las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, y deploró el hecho de que seguía siendo una práctica muy extendida el trabajo forzoso, especialmente por el ejército. Esto se destacó en informes recientes que dan cuenta de un uso intensivo de trabajo forzoso en el contexto de una creciente actividad militar que ha conllevado un desplazamiento interno significativo en el Estado de Kayin (Karen). La situación en el Estado de Rakhine del Norte (Arakan) continúa siendo muy preocupante.

La Comisión recordó que, como consecuencia de la preocupación expresada, tanto por el Consejo de Administración como por la presente Comisión, el tema figuraba, por primera vez desde 2000, en el orden del día de la Conferencia como tal. La Comisión concluyó que la inclusión de dicho tema en el orden del día de la Conferencia se justificaba ampliamente. Existiría, por tanto, una oportunidad de que la Conferencia diera plena consideración a las medidas que ahora debería adoptar la OIT. Por consiguiente, las conclusiones de la Comisión abordarían la cuestión del cumplimiento de las obligaciones de Myanmar.

La Comisión puso de relieve que se cumplían ahora ocho años desde que la Comisión de Encuesta publicara su informe y sus recomendaciones. Si bien algunas intervenciones afirmaban que Myanmar había, aunque lentamente, dado algunos pasos en la buena dirección, no había aplicado, hasta la fecha, ninguna de dichas recomendaciones. En realidad, en lugar de progresos en la eliminación del trabajo forzoso y de acciones contra los responsables, la situación es ahora tal, que las personas pueden ser objeto de procesamiento y de reclusión por expresar sus quejas en relación con el trabajo forzoso, con el resultado de que las víctimas lo son por partida doble. La política de procesamiento de los querellantes es incompatible con los artículos 23 y 25 del Convenio núm. 29, y Myanmar no puede afirmar su compromiso con la eliminación del trabajo forzoso o con la cooperación con la OIT, mientras continúe con tal política.

En estas circunstancias, la Comisión tomó nota de los comentarios formulados por el Embajador de Myanmar, según los cuales, su Gobierno estaba dispuesto a considerar la opción 1, pero rechazaba la opción 2. Declaró que las autoridades de Myanmar estaban dispuestas a suspender durante seis meses las acciones contra los querellantes. La Comisión subrayó, no obstante, que si bien esto parecía positivo, era tardío y limitado. Lo anterior debería traducirse de manera urgente en una acción concreta, con resultados en todas las cuestiones pendientes en particular en el sobreesimiento y en la liberación de las personas que han sido perseguidas (en particular Su Su Nwe y Aye Myint), y en la suspensión de las detenciones que tenían lugar actualmente. Dicha acción resultaba particularmente importante dado que la Conferencia habría de examinar las acciones que tenían que adoptar la OIT y otras organizaciones, incluido el ECOSOC, y que las decisiones de la Conferencia deben basarse en informaciones creíbles y en compromisos

confirmados al más alto nivel respecto de las intenciones del Gobierno. Las autoridades deben ahora, por tanto, entablar de inmediato discusiones con la Oficina para establecer a la mayor brevedad posible un mecanismo creíble que se ocupe de las quejas sobre trabajo forzoso.

Sería de suma importancia que todas las discusiones celebradas en el seno de la Conferencia sobre esta cuestión sean puestas en conocimiento del ECOSOC y de las otras organizaciones concernidas tan pronto como sea posible. La Comisión pidió también al Gobierno de Myanmar que comunicara en el plazo requerido una memoria detallada a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para que pueda ser examinada en su reunión del presente año.

Anexo III

Texto de un «Proyecto de Protocolo de Entendimiento complementario» presentado a las autoridades de Myanmar el 29 de septiembre

En el marco de las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 95.^a reunión (Ginebra, junio de 2006) con el fin de dar plena credibilidad a su compromiso para la erradicación efectiva del trabajo forzoso, el Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo han acordado adoptar el presente Protocolo de Entendimiento sobre el cometido del Funcionario de Enlace respecto de las quejas relativas al trabajo forzoso presentadas por conducto de su Oficina, que complementa el «Protocolo de Entendimiento entre el Gobierno de Myanmar y la Oficina Internacional del Trabajo para el nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar» (Ginebra, 19 de marzo de 2002) como se detalla a continuación.

Objeto

1. De conformidad con las recomendaciones formuladas por el Equipo de Alto Nivel (documento GB.282/4, 282.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2001, párrafo 80) en el sentido de que las víctimas de trabajo forzoso deberían poder obtener reparación sin temor a represalias, el objeto del presente Protocolo de Entendimiento es ofrecer oficialmente a las víctimas del trabajo forzoso la posibilidad de comunicar sus quejas a las autoridades competentes a través de los servicios del Funcionario de Enlace, a fin de obtener las reparaciones previstas en las disposiciones pertinentes del Código Penal y el Código de Enjuiciamiento Criminal.
- I. Tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso
2. De conformidad con el objetivo del nombramiento de un Funcionario de Enlace, las funciones que se le han encomendado y las facilidades que se le han concedido con arreglo al Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002, cualquier persona o su(s) representante(s) con residencia *bona fide* en Myanmar tendrá(n) pleno derecho a presentar al Funcionario de Enlace alegaciones de haber sido víctima(s) de trabajo forzoso, junto con cualquier información pertinente que así lo acredite.
 3. De conformidad con su función de prestación de ayuda a las autoridades para erradicar el trabajo forzoso, el Funcionario de Enlace o cualquier persona que éste nombre a tal fin se encargará de examinar de manera objetiva y confidencial si, a la luz de la información pertinente presentada o de la que pueda obtener a través de contactos directos con la(s) persona(s) que presenta(n) la queja, su(s) representante(s) y cualquier otra persona pertinente, la queja representa *prima facie* un caso de trabajo forzoso.
 4. El Funcionario de Enlace comunicará a continuación al Grupo de Trabajo las quejas que considere que representan *prima facie* un caso de trabajo forzoso, acompañadas de su opinión motivada, a fin de que la autoridad más competente (incluido el ejército, cuando corresponda) investigue esos casos de manera inmediata. En los casos de menor relevancia, el Funcionario de Enlace también podrá formular propuestas sobre la manera de solucionar el caso de forma directa entre las partes interesadas.
 5. El Funcionario de Enlace tendrá en todo momento acceso libre y confidencial a la(s) persona(s) que presenta(n) una queja, su(s) representante(s) y cualquier otra persona pertinente durante la tramitación del caso y posteriormente. Las autoridades informarán al Funcionario de Enlace de cualquier medida adoptada en relación con la queja y de los motivos para adoptarla. En caso de que se emprendan acciones penales, el Funcionario tendrá plena libertad para asistir en persona o a través de un representante a cualquier proceso judicial pertinente.

6. A través del Director General de la OIT, el Funcionario de Enlace informará en cada reunión del Consejo de Administración acerca del número y el tipo de quejas recibidas y tramitadas con arreglo a las disposiciones anteriores, así como de sus resultados. Al final del período de prueba, realizará una evaluación para determinar si el sistema ha cumplido su objetivo, si se ha tropezado con algún obstáculo, si pueden introducirse mejoras y si se pueden extraer otras conclusiones de esta experiencia, incluida la posibilidad de poner fin a la misma. Esos informes provisionales y finales se presentarán por adelantado a las autoridades para que puedan formular comentarios al respecto.

II. Garantías y facilidades concedidas al Funcionario de Enlace para el cumplimiento de las responsabilidades antes mencionadas

7. Las facilidades y el apoyo concedidos al Funcionario de Enlace de conformidad con el Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002 y el presente Protocolo de Entendimiento incluirán la libertad de viajar para ponerse en contacto de manera oportuna, sin trabas y confidencial con quienes presentan las quejas, sus representantes y cualquier otra persona pertinente.
8. Esas facilidades no sólo se otorgarán al Funcionario de Enlace y a cualquier sucesor que tenga, sino también a todo aquel que sea nombrado posteriormente por la OIT, tras la celebración de consultas apropiadas con las autoridades, para ayudarle o contribuir a que desempeñe de manera efectiva las funciones previstas en el presente Protocolo de Entendimiento o, cuando corresponda, para desempeñarlas en su nombre. A reserva de las consultas que se consideren oportunas, las autoridades otorgarán de forma inmediata a esas personas los visados necesarios y les concederán, además de las facilidades previstas en el presente Protocolo de Entendimiento, los privilegios y las inmunidades de que disfruta el personal del cuerpo diplomático de rango equivalente, de conformidad con la práctica habitual.
9. No se tomará medida alguna contra quienes presenten una queja, sus representantes o cualquier otra persona pertinente implicada en una queja, ya sea durante la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo de Entendimiento o tras su expiración, con independencia de que se dé o no curso a la queja.

III. Plazo y período de prueba

10. Las disposiciones contenidas en el presente Protocolo de Entendimiento se aplicarán a modo de prueba durante 18 meses.
11. Transcurrido ese período, el Protocolo de Entendimiento será prorrogado, a reserva de cualquier modificación que se estime oportuno introducir y que sea aceptable para ambas partes, o bien se le pondrá término, teniendo en cuenta la evaluación mencionada en la parte I.
12. Durante el período de prueba, en el caso de que pueda demostrarse que cualquiera de las partes ha incumplido las obligaciones que le corresponden de conformidad con el Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002 o con el presente Protocolo de Entendimiento, la otra parte podrá poner término al mecanismo notificándolo por escrito con un mes de antelación.

IV. Asuntos diversos

13. El Gobierno de Myanmar y la OIT darán a conocer debidamente el presente Protocolo de Entendimiento en los idiomas apropiados.

Ginebra, 29 de septiembre de 2006.



PARA DEBATE Y ORIENTACION

OCTAVO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)**Aspectos jurídicos dimanantes de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo****I. Introducción**

1. En el orden del día de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2006) figuraba un punto titulado 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; y ii) velar por que no se tomen medidas contra quienes presenten quejas ni contra sus representantes. En las conclusiones que formuló la Conferencia en el contexto del artículo 33 de la Constitución de la OIT se prevé que el Consejo de Administración examine si el Gobierno ha dado o no cumplimiento a lo enunciado en una serie de puntos específicos¹. Esas conclusiones y las formuladas previamente por la Conferencia fueron adoptadas con miras a lograr el pleno cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Como se indica en el documento GB.297/8/1, las cuestiones pendientes en relación con la aplicación del Convenio núm. 29 por Myanmar se refieren esencialmente a la necesidad de liberar a ciertas personas que están detenidas por haber presentado una queja ante la OIT en el pasado y de poner término a los procesos en curso por la misma razón, así como al establecimiento de un mecanismo digno de crédito y con las garantías necesarias, y a una presencia suficiente de la OIT para tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso.
2. En la presente reunión del Consejo de Administración se podría hacer un análisis preliminar de cómo proceder para que la Conferencia pueda examinar en su reunión de 2007 qué otras medidas pudiera ser necesario adoptar además del examen de la cuestión por la Comisión de Aplicación de Normas.

¹ Anexo de *Actas Provisionales* núm. 3-2 (& Corr.), Segundo informe de la Comisión de Proposiciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión (Ginebra, 2006); véase en particular la pág. 12.

3. La Conferencia solicitó asimismo a la Oficina que proporcionara información jurídica sobre dos aspectos: las cuestiones que podrían someterse a la Corte Internacional de Justicia en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT (Parte II *infra*), y las «medidas que pudieran existir, con arreglo al derecho penal internacional, contra quienes practican el trabajo forzoso» (Parte III *infra*)². En vista de la complejidad de ciertos aspectos de estas cuestiones, en el presente documento se abordan esos temas únicamente de manera tentativa.

II. Recurso a la Corte Internacional de Justicia

4. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de la Constitución o de un convenio «serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia [en adelante la Corte o la CIJ] para su resolución». Como organismo especializado de las Naciones Unidas, la Organización está facultada para solicitar una opinión consultiva a la Corte sobre «cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades»³. Sobre esa base se han esbozado dos opciones principales respecto de la posible intervención de la CIJ que se examinan en detalle *infra*⁴.

A. Respetto de una solicitud por la Organización de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia

5. *Formulación de la cuestión.* La solicitud de una opinión consultiva por parte de la Organización implicaría presentar una solicitud escrita en la que se formule en términos precisos la cuestión respecto de la cual se solicita la opinión, y acompañarla con todos los documentos que puedan arrojar luz sobre dicha cuestión. La Corte puede emitir una opinión consultiva respecto de cualquier cuestión de esa índole en virtud del párrafo 1 del artículo 65 de su Estatuto. De la jurisprudencia de la Corte se desprende que es crucial formular esa cuestión de manera cuidadosa para que el trámite tenga éxito. Por esa razón,

² Además, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha reconocido que las reparaciones en la forma de indemnización u otras medidas para resarcir a las víctimas son parte de las obligaciones de los Estados para garantizar la observancia de los convenios de la OIT, en particular los que garantizan derechos básicos. La Comisión instó a los gobiernos a utilizar y reforzar medidas de reparación, así como sanciones para dar cumplimiento a sus obligaciones, incluso en relación con convenios que no contienen disposiciones específicas a ese respecto. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.^a reunión, 1998, Informe general, párrafos 183-186. Podrían establecerse mecanismos de indemnización en Myanmar o, con el acuerdo del Gobierno, en el marco de un dispositivo que involucre a la comunidad internacional. Por ejemplo, en el marco de algunos mecanismos de ese tipo en los que participaron otros países, en virtud de los cuales se pagaron indemnizaciones individuales, las contribuciones a dichos regímenes fueron aportadas por empresas privadas que se habían beneficiado de la exacción de trabajo forzoso durante la Segunda Guerra Mundial.

³ Véase el párrafo 2 del artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas y el párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

⁴ La opción con arreglo al párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución, que prevé la posibilidad de establecer un tribunal encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio, se incluyó también en el documento de referencia que se sometió a la Conferencia para su discusión (*Actas Provisionales* núm. 2, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión (Ginebra, 2006), párrafo 24, pero no se recogió en las conclusiones.

la Oficina sugiere que el Consejo de Administración examine este asunto en dos etapas: la etapa actual en la que han de analizarse los elementos que podrían presentarse ante la Corte, y el examen pormenorizado, en una reunión posterior, de la cuestión o las cuestiones precisas respecto de las cuales la Organización podría, si la situación así lo justifica, solicitar una opinión consultiva de la Corte.

6. *El contexto material.* La solicitud de una opinión consultiva se plantearía teniendo en cuenta la conducta de Myanmar en relación con sus obligaciones dimanantes de la Constitución y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). En ese sentido, y por lo que respecta a la cuestión jurídica, sería especialmente pertinente someter a la Corte el extenso historial de documentos oficiales de la OIT y de las Naciones Unidas referentes a la actuación de Myanmar⁵. Cabría señalar en particular el contexto de la propia participación y responsabilidad del Gobierno por lo que atañe a las prácticas de trabajo forzoso, así como el control y funcionamiento de los regímenes judicial y de la fiscalía en Myanmar⁶.
7. *Posibles elementos de una o varias cuestiones.* Podría considerarse una serie de elementos posibles en relación con el tipo de solicitud que ha de presentarse a la Corte para pedir una opinión consultiva. La elección de uno u otro dependerá en parte de las medidas, de ser el caso, que haya tomado Myanmar con miras a dar pleno cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.
 - 1) En vista de la práctica del Gobierno y de la aseveración de su derecho, en un contexto de exacción persistente de trabajo forzoso, de enjuiciar a personas que supuestamente han presentado o tratado de presentar quejas falsas relativas al trabajo forzoso, una solicitud de opinión de la Corte podría centrarse en la compatibilidad de tal actitud con las obligaciones de todo Miembro en virtud del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y en particular de sus artículos 1 y 25⁷. Una solicitud de esta índole podría prestar particular atención a las obligaciones de un Estado parte de

⁵ Es importante tener presente, en particular, el Informe de la Comisión de Encuesta, 1998 (*Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania), informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, Ginebra, 2 de julio de 1998), y las subsiguientes observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, así como las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. La documentación podría incluir asimismo los informes del Funcionario de Enlace de la OIT y las declaraciones del Gobierno de Myanmar dirigidas al Director General y a la OIT, tal como fueron comunicadas al Consejo de Administración y a la Conferencia Internacional del Trabajo, junto con las conclusiones a las que llegó la Conferencia. Véase también, por ejemplo, *Situación de los derechos humanos en Myanmar*, Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/Res./60/233 (23 de marzo de 2006), y el documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/61/369 (21 de septiembre de 2006), Nota del Secretario General, *Situación de los derechos humanos en Myanmar*.

⁶ Véase en particular, Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/Res./60/233 (*ibíd.*), y Asamblea General de las Naciones Unidas, documento A/60/221 (12 de agosto de 2005), Nota del Secretario General, *Situación de los derechos humanos en Myanmar*, recomendaciones del Relator Especial contenidas en los párrafos 106 (que se refiere a las actuaciones que deben estar en conformidad con las normas internacionales) y 111 (relativa a la necesaria independencia de la judicatura), así como el documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/Res./52/137, de 12 de diciembre de 1997, párrafo 8.

⁷ En virtud del artículo 1, todo Miembro que ratifique el Convenio «se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas...». El artículo 25 prevé que el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales y que los Estados partes deberán cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente.

interpretar y aplicar el Convenio de buena fe y teniendo presentes su objeto y su finalidad.

- 2) En vista de que el Gobierno no ha dado pleno cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, en particular por lo que se refiere al establecimiento de un mecanismo, con garantías adecuadas, para velar por que se lleve a cabo una investigación cabal, así como el enjuiciamiento y el castigo adecuado de quienes sean condenados por haber exigido trabajo forzoso u obligatorio, otra cuestión podría centrarse en la compatibilidad de esa situación con las obligaciones de todo Miembro en virtud de la Constitución de la OIT.
 - 3) Otra posible solicitud, formulada tras una investigación más detenida, podría consistir en pedir una aclaración respecto de cualquier otra consecuencia jurídica que pueda inferirse de la situación por lo que respecta al derecho internacional general.
8. *Procedimientos que rigen en materia de solicitudes de opiniones consultivas*⁸. Basándose en la práctica de la OIT en relación con la solicitud de opiniones consultivas de la Corte Permanente de Justicia Internacional en la época de la Sociedad de las Naciones, la Oficina remitiría a la CIJ la cuestión jurídica específica tal como sea aprobada por el Consejo de Administración de la OIT actuando de conformidad con la autorización que le confirió la Conferencia en su 95.ª reunión. El Secretario de la Corte procedería entonces a notificar la solicitud de opinión consultiva a todos los Estados con derecho a comparecer ante la Corte (en la práctica todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas⁹). Seguidamente, se notifica a dichos Estados así como a las organizaciones internacionales que puedan suministrar alguna información sobre la cuestión que la Corte estará lista para recibir exposiciones escritas, dentro de un plazo determinado, o para oír, en audiencia pública, exposiciones orales relativas a dicha cuestión (Estatuto, artículo 66). Los Estados y organizaciones que hayan presentado exposiciones escritas u orales pueden formular comentarios sobre las exposiciones presentadas por otros Estados u organizaciones. Sobre la base de la práctica de la Corte, se estima que habrán de transcurrir entre ocho y nueve meses entre la presentación de una solicitud y la emisión de la opinión consultiva, salvo que se solicite una opinión urgente, lo cual requeriría una sólida fundamentación, y que la Corte acepte dicha solicitud.

B. Respetto de una solicitud de resolución vinculante de la Corte Internacional de Justicia en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución

9. Según se apuntó anteriormente, el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución dispone que «todas las cuestiones y dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros [...] serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución¹⁰. A tenor del párrafo 1 del artículo 36 del

⁸ El procedimiento aplicable en materia de solicitudes de opiniones consultivas está estipulado en los artículos 65 a 68 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

⁹ Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas son partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

¹⁰ Las versiones inglesa y francesa de este texto, que son igualmente autoritativas prevén respectivamente que «Any question or dispute relating to the interpretation of this Constitution or of any subsequent Convention concluded by the Members [...] shall be referred for decision to the International Court of Justice.» Asimismo, «Toutes questions ou difficultés relatives à

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la competencia de esta última «se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos [...] en los tratados y convenciones vigentes», disposición esta que se aplica a la Constitución y al Convenio núm. 29 de la OIT. Según se desprende de la lectura conjunta del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de la Constitución de la OIT, el párrafo 1 del artículo 37 de este último instrumento constituye lo que se denomina una «cláusula compromisoria». También cabría preguntarse si la Corte podría interpretar el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT en el sentido de que pueda considerarse que una opinión consultiva sobre una cuestión de interpretación obligue a la OIT y a los Estados parte en el Convenio de que se trate. Ello significaría que toda resolución que la Corte pronuncie sobre la cuestión o las cuestiones planteadas sería obligatoria para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido¹¹. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede velar por el efectivo cumplimiento del fallo de la Corte¹².

10. *Función de los Miembros y procedimiento.* De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución, todo Miembro de la OIT podrá solicitar a la Corte que se pronuncie en relación con la interpretación de la Constitución y en relación con la interpretación del Convenio núm. 29 entre los Estados parte en dicho instrumento.
11. Como es lógico, todo Estado que invoque la competencia de la Corte en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT debería cumplir los requisitos previstos en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia respecto a los casos de litigios (Estatuto de la Corte, artículos 34 a 64). El Secretario de la Corte notificará a las demás partes en el convenio de que se trate y cada uno de esos Estados tendrá derecho a intervenir en el proceso (Estatuto, artículo 63).
12. A juzgar por los casos de litigio hoy pendientes ante la Corte, sería poco probable que alguna parte obtuviera una resolución vinculante en un plazo inferior a dos años contado desde la fecha de presentación de la solicitud correspondiente. La Corte tendrá facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes (Estatuto, artículo 41).
13. *Función de la Organización.* En vista de que los Estados parte en un tratado se dirigirán a la Corte ya sea individualmente, o bien junto con otros Estados que también sean parte en dicho tratado, no se requerirá que la Conferencia ni el Consejo de Administración adopten decisión alguna sobre el particular. Con todo, para tutelar los intereses de la Organización y a instancia de un Miembro, la Oficina podría prestar asesoramiento jurídico respecto de la presentación de las cuestiones en consonancia con lo sugerido anteriormente, y de la determinación de cuál sea la documentación pertinente (ya que el fundamento del caso sería esencialmente idéntico al que se necesitaría para una opinión consultiva). Además, en virtud de la normativa de la Corte Internacional de Justicia, ésta puede solicitar a la OIT,

l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres [...] seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice».

¹¹ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 59. En virtud del artículo 63 de dicho Estatuto, la interpretación de una convención será igualmente obligatoria para todas las partes en ella que hayan intervenido en el proceso. También cabe declarar mediante fallo el carácter *erga omnes* de determinadas normas, lo cual significa que todos los Estados albergan un interés jurídico en su protección.

¹² «Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo». (Carta de las Naciones Unidas, párrafo 2 del artículo 94.)

en cuanto organización internacional pública, información relativa al caso de que se trate. También sería posible que la OIT facilitase a la Corte información por iniciativa propia (Estatuto, artículo 34).

III. Información relativa al derecho penal internacional en relación con el trabajo forzoso

14. En las conclusiones adoptadas en la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2006, se propuso que la Oficina facilitase información acerca de los recursos penales que pudieran existir en el derecho internacional para perseguir a los autores de exacción de trabajo forzoso en Myanmar.
15. Los Estados parte en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) tienen, en virtud del artículo 25 de dicho instrumento, la obligación de velar por que las sanciones impuestas por la ley contra la exacción de trabajo forzoso u obligatorio sean realmente adecuadas y se apliquen estrictamente. A falta de ese cumplimiento efectivo en Myanmar y, evidentemente, ante la amenaza que se cierne sobre quienes intentan facilitar información sobre los casos de vulneración y la persecución efectiva de dichas personas por el Estado, cabría considerar la posibilidad de explorar otros medios para llevar a los autores del trabajo forzoso ante los tribunales. Según se apunta posteriormente, entre esos medios cabría mencionar los mecanismos de derecho penal internacional y la posibilidad de recabar la actuación de la jurisdicción penal nacional según se reconoce en el derecho internacional.
16. En términos generales, el tribunal ordenará un recurso o impondrá una pena sólo cuando sea competente en razón de la persona, el tiempo y la materia de que se trate. Ya se opte por un cauce internacional o nacional, antes de imponer un recurso o una sanción penal, el tribunal de lo penal deberá cerciorarse de que:
 - a) es competente en razón de la persona;
 - b) la fiscalía haya demostrado de manera fehaciente, con pruebas contundentes, que en el período considerado el acusado ha cometido actos constitutivos de un crimen tipificado;
 - c) se han respetado las garantías procesales de la persona acusada del crimen, y
 - d) que el tribunal que pronuncie la pena sea competente en virtud del derecho aplicable para imponer dicho tipo de sanción.
17. Desde que la Comisión de Encuesta presentó su informe en 1998, se han registrado importantes novedades en relación con el derecho penal internacional y su efectivo cumplimiento. Algunos de esos aspectos siguen evolucionando, por lo que a estas alturas no es posible pronunciarse al respecto de manera definitiva. El texto que figura a continuación deberá leerse en consecuencia.

A. Corte Penal Internacional

18. El 1.º de julio de 2002 entró en vigor el Estatuto de Roma constituyente de la Corte Penal Internacional (CPI). Como complemento de las jurisdicciones penales nacionales, la CPI está facultada para ejercer su jurisdicción sobre las personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, de conformidad con el presente Estatuto (Preámbulo y artículo 1 del Estatuto de Roma). En este sentido,

los autores individuales, inclusive los oficiales, militares y los funcionarios del Estado que entran en el ámbito de competencia de la CPI, pueden tenerse por personalmente responsables de sus acciones, mediante procesamiento penal y, en su caso, la imposición de sanciones penales y de otra índole. Ello no obstante, deberían tenerse plenamente presentes las trabas jurídicas y políticas que coartan la persecución fructuosa de esos crímenes.

19. *Competencia.* La CPI es competente para pronunciarse respecto de determinados crímenes cometidos, después de la entrada en vigor del Estatuto, en el territorio de los Estados para los cuales el Estatuto de Roma esté vigente o por un nacional de dichos Estados (Estatuto de Roma, artículos 5, 11 y 12). Es sin embargo posible que un Estado que no sea parte en el Estatuto consienta en que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate (párrafo 3 del artículo 12 del Estatuto de Roma; Regla 44 de las Reglas de Procedimiento). (Myanmar no figura entre los 102 Estados para los cuales el Estatuto de Roma entró en vigor el 1.º de noviembre de 2006.)
20. Entre los crímenes específicos para los cuales la CPI es competente en virtud del artículo 5 de su Estatuto, «los crímenes de lesa humanidad» resultan ser los que mayor relación guardan con la exacción de trabajo forzoso u obligatorio en Myanmar. Este tipo de crimen, al que por cierto se refirió la Comisión de Encuesta¹³, se define de manera más pormenorizada en el artículo 7 del Estatuto de la CPI¹⁴, según se explica *infra*. Cuando la CPI actúa, es competente respecto de todas las personas por igual, sin distinción alguna por razón de su calidad oficial.
21. *Activación de la competencia de la CPI.* Cuando parezca haberse cometido uno o varios crímenes que entren en el ámbito de la competencia de la CPI, ésta podrá actuar:
 - a) cuando un Estado parte remita una situación al Fiscal;
 - b) cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, actuando con arreglo a lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remita una situación al Fiscal¹⁵, o
 - c) cuando el Fiscal, previa autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares, haya iniciado de oficio una investigación sobre la base de información recibida por comunicación de cualquier fuente (artículos 13, 14 y 15 del Estatuto de Roma).
22. Si bien existen unas diferencias procesales importantes entre estos tres cauces, el Fiscal siempre deberá evaluar primero la información de que disponga (párrafo 1 del artículo 53 del Estatuto de Roma). El Fiscal no iniciará una investigación referente a actos perpetrados en el territorio de un Estado que no sea parte sin el consentimiento del mismo, a menos que

¹³ Informe de la Comisión de Encuesta, párrafos 204 y 538.

¹⁴ A los efectos del Estatuto de Roma, se entenderá por «crimen de lesa humanidad» cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: [...] artículo 7, 1), c) esclavitud; [...] e) encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; [...] k) otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física». Por «ataque contra una población civil» se entenderá «una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos» (párrafo 2, a), del artículo 7).

¹⁵ Véase S/RES/1593 (2005) por la que se recaba la actuación del Fiscal de la CPI respecto a la situación imperante en Darfur desde el 1.º de julio de 2002.

en esos actos esté implicado un nacional de un Estado parte o que la remisión proceda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ¹⁶.

23. *Constancia de información referente a elementos de un crimen en virtud del Estatuto de Roma en relación con prácticas de trabajo forzoso en Myanmar.* Si bien no corresponde a la OIT entablar acciones en virtud del Estatuto de Roma, la referencia a conclusiones alcanzadas en la OIT podría ser un punto de partida pertinente para el Fiscal a la hora de evaluar la información de que disponga. En su sesión especial sobre la situación en Myanmar celebrada en junio de 2006, la CIT concluyó que el trabajo forzoso seguía siendo una práctica muy extendida, especialmente por obra del ejército. Esto se destacó en informes recientes sobre el uso intensivo de trabajo forzoso en el contexto de una creciente actividad militar ¹⁷. Del mismo modo, en su última reunión, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones tomó nota de información de casos de trabajo forzoso, como el acarreo forzoso impuesto por militares, «el dragado de minas», funciones de patrullaje y de guardias ¹⁸. Dichas declaraciones coinciden con las conclusiones anteriores de la Comisión de Encuesta ¹⁹. Esas descripciones indican que las personas quedaron privadas de libertad y sometidas por las autoridades al ejercicio de atributos del derecho de propiedad sobre una persona, que podían entrañar la exacción de trabajo forzoso en condiciones de esclavitud o análogas a ella ²⁰ y privación grave de la libertad física en violación de los principios fundamentales del derecho internacional ²¹. También podría haber indicaciones de que se hayan cometido otros actos inhumanos de carácter similar que causaran intencionalmente grandes sufrimientos o atentasen gravemente contra la integridad física o la salud mental o física ²².
24. La pauta establecida con el tiempo, incluso por la Comisión de Encuesta ²³, apunta a una línea de conducta sistemática e inherente a los crímenes de lesa humanidad, en el sentido de que dichos actos se cometen en múltiples ocasiones, ya sea por autoridades militares o bajo control militar, contra la población civil de Myanmar. La constante ausencia de cumplimiento adecuado por Myanmar de ciertas recomendaciones de la Comisión de Encuesta, así como la persecución de personas por presentar quejas supuestamente

¹⁶ El 29 de septiembre de 2006, el Consejo de Seguridad examinó, en una reunión celebrada a puerta cerrada, un punto titulado «La situación en Myanmar». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, documento S/PV.5526 (continuación).

¹⁷ *Actas Provisionales* núm. 24, Tercera parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión (Ginebra, 2006).

¹⁸ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Observación individual relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), Myanmar, 2006, párrafos 6, 21 y 25.

¹⁹ Informe de la Comisión de Encuesta, 1997, *op. cit.*, en particular párrafos 528 a 538.

²⁰ En el Estatuto de Roma se hace referencia específica a la «esclavitud» — véase el apartado c) del artículo 7. Véase también la referencia a la esclavitud en el informe de la Comisión de Encuesta, párrafo 543.

²¹ Estatuto de Roma, apartado e) del artículo 7.

²² Estatuto de Roma, apartado k) del artículo 7.

²³ Véanse el informe de la Comisión de Encuesta (1998) y las observaciones subsiguientes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, por ejemplo en relación con el Funcionario de Enlace de la OIT y las declaraciones del Gobierno de Myanmar a esta última.

temerarias por trabajo forzoso, podrían ser indicativas de que el Estado, mediante su política, comete dichos actos o tolera su comisión ²⁴.

25. De iniciarse investigaciones en virtud del Estatuto de Roma (es decir, con el consentimiento de Myanmar, cuando esté implicado un nacional de un Estado parte en el Estatuto de Roma, o por remisión por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), deberá recalcarse que los crímenes alegados deberán ser probados con referencia a actos cometidos por un individuo o varios individuos específicos, que deberán ejercer su derecho de defensa. En el Estatuto de Roma se preceptúan numerosos requisitos y garantías procesales, entre ellos los dimanantes de los principios generales del derecho penal (véanse con carácter específico los artículos 22 a 33 y 66 a 67) y las normas relativas a la actividad probatoria.
26. *Recursos/sanciones.* Una vez condenada por un crimen contemplado en el Estatuto de Roma, toda persona tiene derecho a ejercer una serie de recursos específicos. La CPI puede imponer una pena de reclusión de hasta treinta años o, cuando así lo justifique la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado, la reclusión a perpetuidad. Además, la CPI podrá imponer (el abono de) una multa y el decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen (artículo 77 del Estatuto de Roma). Además, en el Estatuto de Roma se prevén medidas de reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, que han de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes (artículo 75, 93, 1) y 109). Dichas medidas no tienen por qué formar parte del procedimiento penal expuesto en el presente documento, pero pueden referirse a recursos de indemnización por el daño irrogado a las víctimas, como elemento accesorio de las sanciones penales impuestas ²⁵.

B. Ejercicio por un Estado de su competencia penal nacional para enjuiciar a responsables de crímenes cometidos fuera de su ámbito de competencia

27. En virtud del artículo 25 del Convenio núm. 29, «el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales...». Ello significa que esos actos constituirán un crimen en virtud del derecho nacional si se han cometido en el territorio de cualquier Estado para el cual esté en vigor el Convenio. (El Convenio núm. 29 ha sido ratificado por 170 Estados Miembros.)
28. En virtud del derecho internacional general, los Estados pueden sancionar a nacionales extranjeros de conformidad con su derecho nacional y con los principios jurisdiccionales internacionales por crímenes específicos considerados por la comunidad internacional como los más graves (independientemente del lugar en que se hayan cometido y de la nacionalidad del acusado y de la víctima). Este principio ha tenido buena acogida en el

²⁴ En los elementos del crimen, que se enuncian en el Estatuto de Roma (artículo 9), se explica que por «ataque contra una población civil» se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de los actos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto contra una población civil a fin de cumplir o promover la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque. No es necesario que los actos constituyan un ataque militar. Véase el documento de las Naciones Unidas ICC/ASP/1/3, párrafo 3, según los elementos recogidos en el artículo 7.

²⁵ Véase en general la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas núm. 60/147 (16 de diciembre de 2005) titulada «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones».

caso de la piratería y se reconoce cada vez más en relación con los crímenes de lesa humanidad, entre los cuales figuran la esclavitud y otros elementos potencialmente vinculados (véanse los párrafos 24 y 25 *supra*).

29. Todo Estado que haya detenido a personas sospechosas de crímenes de este tipo podrá optar por ejercer su competencia penal, dentro de los límites autorizados en virtud del derecho internacional, de conformidad con las garantías procesales reconocidas a escala internacional y con arreglo al sistema jurídico vigente en su país. De recaer una sentencia respecto de crímenes específicos, se aplicarían las sanciones y los recursos previstos en el ordenamiento jurídico nacional pertinente ²⁶.
30. Además, el tribunal nacional debería examinar toda solicitud de inmunidad de jurisdicción que en su caso deseen invocar los funcionarios de Estado acusados. En cualquier caso, el Estado que haya detenido a dicha persona podría estimar oportuno brindar a Myanmar la posibilidad de actuar sobre las cargas presentadas, siempre que lo haga en condiciones de absoluta independencia procesal y judicial.

C. Constitución de un tribunal especial

31. Otro cauce que cabría explorar sería la constitución por la comunidad internacional, y de consuno con el Estado interesado, de un tribunal especial a efectos de enjuiciar a las personas encausadas, en su caso funcionarios del Estado, sospechosas de haber cometido actos de trabajo forzoso u obligatorio según se indicó anteriormente. Al igual que respecto de la CPI, dichas disposiciones suelen presuponer que no se reconozca la inmunidad de todas aquellas personas cuyo procesamiento se haya instado. Un ejemplo reciente es la constitución del tribunal especial para Sierra Leona, que procesó a Charles Taylor por crímenes de lesa humanidad, entre ellos actos de trabajo forzoso afines a la esclavitud. Dicho tribunal se constituyó mediante un acuerdo suscrito entre las Naciones Unidas y Sierra Leona, en virtud de la Resolución núm. 1315 del Consejo de Seguridad (2000) ²⁷.
32. El Consejo de Administración quizás estime oportuno analizar las cuestiones planteadas en el presente documento en concomitancia con el documento GB.297/8/1, para fundamentar la adopción eventual de aquellas medidas que considere apropiadas y facilitar más orientación a la Oficina.

Ginebra, 6 de noviembre de 2006.

Este documento se presenta para debate y orientación.

²⁶ El curso dado al derecho internacional varía de un sistema jurídico nacional a otro.

²⁷ Véase www.sc-sl.org. Caso núm. SCL-03-I, el Fiscal contra Charles Gharkay Taylor, auto de procesamiento, cargo núm. 12.

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Acontecimientos relacionados con
la cuestión de la observancia por
el Gobierno de Myanmar del Convenio
sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)****I. Antecedentes**

1. Después de la discusión de este punto del orden del día en su 297.^a reunión (noviembre de 2006), el Consejo de Administración adoptó las conclusiones siguientes:

El Consejo de Administración examinó toda la información que tenía ante sí, incluidos los comentarios del Representante Permanente de Myanmar, en el marco de las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en el mes de junio de 2006. En este sentido, el Grupo de los Trabajadores y algunos gobiernos expresaron su decepción por el hecho de que no se hubiese dado seguimiento a todas las opciones contempladas por la Conferencia. En este contexto, se recordó que en las conclusiones de la Conferencia se disponía, entre otras cosas, que: «a la luz de la evolución de los acontecimientos o de la falta de progreso al respecto, el Consejo de Administración estaría investido de plena autoridad para determinar cuáles eran las medidas más adecuadas que cabía adoptar, incluso, de ser pertinente, sobre la base de las propuestas ... para lograr una mejor aplicación de las medidas».

Se reconoció que las autoridades de Myanmar habían liberado a Aye Myint y puesto fin a los procesos judiciales en Aunglan. Asimismo, el Representante Permanente dio garantías, en sus comentarios iniciales, de que permanecería vigente la moratoria del enjuiciamiento de las personas que presentaran quejas.

Sin embargo, los trabajadores, los empleadores y la mayoría de los gobiernos manifestaron una gran frustración porque las autoridades de Myanmar no hubiesen podido convenir en un mecanismo para tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso en el marco establecido en las conclusiones de la Conferencia. De ese modo, las autoridades habían desperdiciado una oportunidad de importancia capital para demostrar que estaban verdaderamente comprometidas a colaborar con la OIT a fin de resolver el problema del trabajo forzoso, lo cual una vez más planteaba serias dudas acerca de la existencia de dicho compromiso. Asimismo, era generalizada la honda preocupación de que siguiera existiendo en Myanmar la práctica del trabajo forzoso.

Las conclusiones generales fueron las siguientes:

- Las autoridades de Myanmar deberían, con carácter de máxima urgencia y de buena fe, concertar con la Oficina un acuerdo sobre un mecanismo para tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso sobre la base concreta de la solución de avenencia definitiva propuesta por la misión de la OIT.

- Independientemente de la condición de la moratoria del enjuiciamiento de las personas que presenten quejas, debe entenderse claramente que toda decisión de enjuiciar a esas personas contravendría el Convenio núm. 29 y estaría sujeta a las consecuencias contempladas en el párrafo 2 de las conclusiones de la Conferencia.
 - A raíz de las conclusiones adoptadas por la Conferencia en el mes de junio de 2006, se incluiría un punto específico en el orden del día de la reunión de marzo de 2007 del Consejo de Administración para permitir que éste pasara a abordar las opciones jurídicas, entre ellas, si procedía recurrir a la Corte Internacional de Justicia. La Oficina, por lo tanto, debería encargarse de los preparativos necesarios para que el Consejo de Administración solicitase un dictamen consultivo de la Corte Internacional de Justicia sobre determinadas cuestiones jurídicas, sin perjuicio de la posibilidad de que un Estado Miembro emprendiese acciones por iniciativa propia.
 - En lo que respecta a la cuestión de dar acceso a un registro de la documentación pertinente de la OIT en relación con el trabajo forzoso en Myanmar a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional para cualquier acción que ésta estimase oportuna, se señala que estos documentos son públicos y que, por consiguiente, el Director General podría remitirlos.
 - Además, el Director General podría velar por que estos acontecimientos se señalen debidamente a la atención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando éste estudie la situación existente en Myanmar, cuestión que ya figura en su programa oficial.
 - Tal como se prevé en las conclusiones de la Conferencia, el Consejo de Administración volverá a tratar en el mes de marzo la cuestión de incluir un punto específico en el orden del día de la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo para que ésta pueda examinar qué otras acciones sería necesario emprender, incluida la posibilidad de establecer una comisión especial de la Conferencia.
 - Las otras opciones contenidas en las conclusiones de la Conferencia también deberían ser objeto de un seguimiento adecuado por parte de la Oficina.
- 2.** El Sr. Richard Horsey siguió cumpliendo la función de Funcionario de Enlace interino. El presente informe resume las actividades que ha desempeñado desde noviembre de 2006, así como las discusiones que han tenido lugar entre la sede de la OIT y el Representante Permanente de Myanmar en Ginebra sobre el texto del Protocolo de Entendimiento complementario.
- 3.** La labor preparatoria relativa a las opciones jurídicas solicitada por el Consejo de Administración en su 297.^a reunión se trata en otro documento que se presenta al Consejo de Administración (véase documento GB.298/5/2) ¹.
- 4.** Con respecto a la solicitud del Consejo de Administración de que, por la vía adecuada, se ponga la evolución de la situación en conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cabe informar que, el 24 de noviembre de 2006, el Director General envió al Secretario General la documentación pertinente con el ruego de que la transmitiera al Consejo de Seguridad. El Secretario General remitió la carta del Director General y la documentación correspondiente al presidente del Consejo de Seguridad, quien a su vez la transmitió a los miembros del Consejo de Seguridad el 15 de diciembre de 2006.

¹ En lo que respecta a la cuestión de poner la documentación de la OIT a disposición del Fiscal de la Corte Penal Internacional, después de la 297.^a reunión del Consejo de Administración, la Oficina recopiló una lista de documentos públicos de la OIT relacionados con la cuestión del trabajo forzoso en Myanmar que podrían ser pertinentes para el Fiscal. Además, se establecieron contactos con el fin de comunicarle informaciones sobre la evolución de la situación en la OIT y poner dicha documentación en su conocimiento.

II. Acuerdo sobre un protocolo de entendimiento complementario

5. Al regresar a Yangon, después de asistir a la 297.^a reunión del Consejo de Administración, el 4 de diciembre de 2006, el Funcionario de Enlace interino mantuvo una reunión con el Director General del Ministerio de Trabajo y, el 18 de diciembre de 2006, con el nuevo Ministro Adjunto de Trabajo, el Mayor General Aung Kyi ², con el fin de comunicarles las discusiones celebradas en el Consejo de Administración y, en particular, la necesidad urgente de llegar a un acuerdo sobre un mecanismo destinado a tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso. El Ministro Adjunto de Trabajo manifestó que estaba dispuesto a examinar nuevamente las cuestiones pendientes, y se consideraron posibles modalidades de una nueva ronda de negociaciones. Seguidamente, el Funcionario de Enlace interino fue informado de que el Representante Permanente de Myanmar en Ginebra, Embajador Nyunt Maung Shein, sería encargado de conducir dichas negociaciones con la sede de la OIT.
6. La serie de entrevistas y discusiones entre la sede de la OIT y el Embajador Nyunt Maung Shein, que comenzó en la primera semana de enero de 2007, así como también las entrevistas paralelas entre el Funcionario de Enlace interino y las autoridades de Yangon, dieron lugar a un acuerdo de principio sobre el texto de un protocolo de entendimiento complementario el 15 de febrero de 2007. El texto acordado conserva los elementos esenciales de la propuesta de compromiso final hecha por la misión de la OIT que viajó a Yangon en octubre de 2006. Después de obtener la aprobación al más alto nivel de ambas partes (la Mesa del Consejo de Administración y el Gabinete respectivamente) como lo había solicitado la Conferencia Internacional del Trabajo en 2006 ³, el Protocolo de Entendimiento complementario fue firmado el 26 de febrero de 2007 por el Sr. Kari Tapiola, Director Ejecutivo, y el Embajador Nyunt Maung Shein. El mecanismo que establece para la tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso entró en vigor en forma inmediata. El texto del Protocolo de Entendimiento complementario y el Acta suscritos al mismo tiempo se adjuntan al presente documento.
7. El Protocolo de Entendimiento complementario dispone que el Gobierno de Myanmar y la OIT darán a conocer debidamente su contenido. El 26 de febrero, la OIT publicó un comunicado de prensa en el que se anunciaba el acontecimiento, el cual tuvo amplia difusión en el plano internacional, incluso en los medios de comunicación de Myanmar, en los idiomas nacionales, llegando así a la opinión pública del país. El mismo día, la Misión Permanente de Myanmar en Ginebra publicó también un comunicado de prensa. Por otra parte, el Funcionario de Enlace interino ha creado un sitio web en lengua inglesa ⁴ con el fin de reforzar la información acerca de la labor de la OIT en materia de trabajo forzoso en Myanmar. La versión en lengua birmana está en curso de elaboración. Se tomarán medidas adicionales para dar más publicidad en Myanmar al Protocolo de Entendimiento complementario, de ser necesario.
8. El Protocolo de Entendimiento complementario dispone que «a través del Director General de la OIT, el Funcionario de Enlace informará en cada reunión del Consejo de Administración acerca del número y el tipo de quejas recibidas y tramitadas con arreglo [al mecanismo], así como de sus resultados». El Funcionario de Enlace interino ya ha recibido varias quejas, que está evaluando. Su primer informe al Consejo de

² El Mayor General Aung Kyi fue nombrado en el cargo de Viceministro de Trabajo a fines de 2006 en reemplazo del Brigadier General Win Sein.

³ Véase CIT, 95.^a reunión (Ginebra, 2006), *Actas Provisionales*, núms. 3-2 (& Corr.), pág. 12, párrafo operativo 4.

⁴ La URL de dicho sitio es: <http://www.ilo.org/public/english/region/asro//yangon/>.

Administración, en virtud del Protocolo de Entendimiento complementario, se presentará en un anexo al presente documento que se publicará a tiempo para la discusión de este punto del orden del día en el Consejo de Administración ⁵.

9. Como se observa en el Protocolo de Entendimiento complementario, su aplicación implica más trabajo y responsabilidades suplementarias para el Funcionario de Enlace interino, lo que supondrá gastos adicionales superiores a lo previsto. El número y la naturaleza de las quejas ya recibidas permiten considerar que el aumento de capacidad previsto en el Protocolo de Entendimiento complementario ha dejado de ser una mera eventualidad. La necesidad de financiación externa ya ha sido considerada en el pasado con respecto a modalidades similares del Plan de Acción. La Oficina examinará activamente con posibles donantes las necesidades de financiación.

Ginebra, 7 de marzo de 2007.

Este documento se presenta para debate y orientación.

⁵ A este respecto, cabe observar que, poco antes de que se firmara el Protocolo de Entendimiento complementario, fue señalada al Funcionario de Enlace interino una alegación detallada de trabajo forzoso, y que las autoridades han tomado algunas medidas positivas con miras a solucionar este caso.

Anexo I

Protocolo de Entendimiento complementario

En el marco de las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 95.^a reunión (Ginebra, junio de 2006) con el fin de dar plena credibilidad a su compromiso para la erradicación efectiva del trabajo forzoso, el Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo han acordado adoptar el presente Protocolo de Entendimiento sobre el cometido del Funcionario de Enlace respecto de las quejas relativas al trabajo forzoso presentadas por intermedio de éste, que complementa el «Protocolo de Entendimiento entre el Gobierno de Myanmar y la Oficina Internacional del Trabajo para el nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar» (Ginebra, 19 de marzo de 2002) como se detalla a continuación.

Objeto

1. De conformidad con las recomendaciones formuladas por el Equipo de Alto Nivel (documento GB.282/4, 282.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2001, párrafo 80) en el sentido de que las víctimas de trabajo forzoso deberían poder obtener reparación confiando plenamente en que no se tomarán medidas de represalia contra ellas, el objeto del presente Protocolo de Entendimiento es ofrecer oficialmente a las víctimas del trabajo forzoso la posibilidad de comunicar sus quejas a las autoridades competentes a través de los servicios del Funcionario de Enlace, a fin de obtener las reparaciones previstas en la legislación pertinente y de conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). El presente Protocolo de Entendimiento no afecta otras medidas relacionadas con solicitudes de los órganos competentes de la OIT.

I. Tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso

2. De conformidad con el objetivo del nombramiento de un Funcionario de Enlace, las funciones que se le han encomendado y las facilidades que se le han concedido con arreglo al Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002, cualquier persona o su(s) representante(s) con residencia bona fide en Myanmar tendrá(n) pleno derecho a presentar al Funcionario de Enlace alegaciones de haber sido víctima(s) de trabajo forzoso, junto con cualquier información pertinente que así lo acredite.
3. De conformidad con su función de prestación de ayuda a las autoridades para erradicar el trabajo forzoso, el Funcionario de Enlace o cualquier persona que éste nombre a tal fin se encargará de examinar la queja de manera objetiva y confidencial, a la luz de la información pertinente presentada o de la que pueda obtener a través de contactos directos y confidenciales con la(s) persona(s) que presenta(n) la queja, su(s) representante(s) y cualquier otra persona pertinente, con el objeto de realizar una evaluación preliminar para determinar si la queja implica una situación de trabajo forzoso.
4. El Funcionario de Enlace comunicará a continuación al Grupo de Trabajo pertinente establecido por el Gobierno de la Nación de Myanmar las quejas que considere que implican una situación de trabajo forzoso, acompañadas de su opinión motivada, a fin de que la autoridad más competente, civil o militar, según corresponda, investigue esos casos de manera inmediata. En los casos de menor relevancia, el Funcionario de Enlace también podrá formular propuestas sobre la manera de solucionar el caso de forma directa entre las partes interesadas.

5. El Funcionario de Enlace tendrá en todo momento acceso libre y confidencial a la(s) persona(s) que presenta(n) una queja, a su(s) representante(s) y a cualquier otra persona pertinente, durante la tramitación del caso y posteriormente, con el fin de verificar que no se han tomado medidas de represalia. Las autoridades comunicarán al Funcionario de Enlace cualquier medida adoptada contra el(los) infractor(es) y los motivos en que se fundan. En caso de que se emprendan acciones penales, el Funcionario tendrá plena libertad para asistir en persona o a través de un representante a toda audiencia judicial pertinente de conformidad con la ley.
6. A través del Director General de la OIT, el Funcionario de Enlace informará en cada reunión del Consejo de Administración acerca del número y el tipo de quejas recibidas y tramitadas con arreglo a las disposiciones anteriores, así como de sus resultados. Al final del período de prueba, realizará una evaluación para determinar si el sistema ha cumplido su objetivo, si se ha tropezado con algún obstáculo, si pueden introducirse mejoras y si se pueden extraer otras conclusiones de esta experiencia, incluida la posibilidad de poner fin a la misma. Esos informes provisionales y finales se presentarán por adelantado a las autoridades para que puedan formular comentarios al respecto.

II. Garantías y facilidades concedidas al Funcionario de Enlace para el cumplimiento de las responsabilidades antes mencionadas

7. Las facilidades y el apoyo concedidos al Funcionario de Enlace, de conformidad con el Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002 y el presente Protocolo de Entendimiento, incluirán la libertad de viajar cuando éste lo considere oportuno, con el propósito de establecer los contactos mencionados en el párrafo 3. Si bien el representante designado del Grupo de Trabajo puede acompañar al Funcionario de Enlace, ayudarlo a pedido de éste o aun estar presente en la zona que éste visita, en particular, para proteger su seguridad, esta presencia no debe obstaculizar de manera alguna el ejercicio de sus funciones; las autoridades tampoco intentarán identificar o acercarse por otros medios a las personas que el Funcionario de Enlace ha entrevistado hasta tanto este último haya terminado su tarea descrita en el párrafo 3.
8. Las dos partes reconocen que deben tomarse medidas apropiadas a fin de que el Funcionario de Enlace o su sucesor esté en condiciones de realizar efectivamente el trabajo y las responsabilidades suplementarias que establece el presente Protocolo. Se harán los ajustes necesarios a su personal actual en un plazo razonable, y previa consulta, con el fin de hacer frente al volumen de trabajo.
9. Las quejas presentadas de conformidad con el presente Protocolo de Entendimiento no darán lugar a medida alguna, ya sea judicial o de represalia, contra quienes presenten una queja, sus representantes o cualquier otra persona pertinente implicada en una queja, ya sea durante la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo de Entendimiento o tras su expiración, con independencia de que se dé o no curso a la queja.

III. Plazo y período de prueba

10. Las disposiciones contenidas en el presente Protocolo de Entendimiento se aplicarán a modo de prueba durante un período de 12 meses que podrá prorrogarse por acuerdo mutuo.
11. Transcurrido ese período, a reserva de cualquier modificación que se estime oportuno introducir y que sea aceptable para ambas partes, el Protocolo de Entendimiento será prorrogado o bien se le pondrá término, teniendo en cuenta la evaluación mencionada en la parte I.
12. Durante el período de prueba, en el caso de que pueda demostrarse que cualquiera de las partes ha incumplido las obligaciones que le corresponden de conformidad con el Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002 o con el presente Protocolo de

Entendimiento, la otra parte podrá poner término al mecanismo notificándolo por escrito con un mes de antelación.

IV. Asuntos diversos

13. El Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo darán a conocer debidamente el presente Protocolo de Entendimiento en los idiomas apropiados.

Por la Organización Internacional del Trabajo
(Firmado)

Por el Gobierno de la Unión de Myanmar
(Firmado)

(Kari Tapiola)
Director Ejecutivo

(Nyunt Maung Shein)
Embajador/Representante Permanente

Anexo II

Acta de la Reunión

El texto, adjunto a la presente Acta, constituye el acuerdo entre el Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo relativo al Protocolo de Entendimiento complementario sobre el cometido del Funcionario de Enlace respecto de las quejas relativas al trabajo forzoso presentadas por intermedio de éste, que complementa el «Protocolo de Entendimiento entre el Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo sobre el nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar» (Ginebra, 19 de marzo de 2002).

Queda entendido que:

1. en relación con la última frase del párrafo operativo 1, el Protocolo de Entendimiento no puede tener por efecto crear obligaciones constitucionales en virtud de los convenios ratificados, incluidas las obligaciones de presentación de memorias de conformidad con el artículo 22 de la Constitución y, por consiguiente, no puede prejuzgar de las responsabilidades que los órganos de control competentes (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la CIT) deben cumplir a este respecto;
2. en relación con el párrafo operativo 4, la OIT conviene que, habida cuenta del objetivo general del mecanismo y de la preocupación específica expresada en dicho párrafo respecto de la investigación subsiguiente de la queja por parte de Myanmar, el Funcionario de Enlace debería llevar a cabo la evaluación de la queja de manera inmediata;
3. el texto original del Protocolo de Entendimiento ha sido redactado y firmado en inglés. En caso de que el Protocolo de Entendimiento sea traducido a otro idioma que no sea el inglés, regirá y prevalecerá la versión inglesa;
4. el Protocolo de Entendimiento entrará en vigor una vez firmado por los representantes autorizados de las partes.

Por la OIT
(Firmado)

Por la Unión de Myanmar
(Firmado)

(Kari Tapiola)
Director Ejecutivo
Normas y Principios y Derechos
Fundamentales en el Trabajo
Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra

(Nyunt Maung Shein)
Embajador
Representante Permanente
Misión Permanente de la Unión de Myanmar
ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones
Internacionales en Ginebra

Ginebra, 26 de febrero de 2007.



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*Addendum***Otras actividades derivadas de la decisión adoptada en la reunión de 2006 de la Conferencia**

1. En las conclusiones adoptadas en su 297.^a reunión (noviembre de 2006), el Consejo de Administración, entre otras cosas, señaló que «las otras opciones contenidas en las conclusiones de la Conferencia también deberían ser objeto de un seguimiento adecuado por parte de la Oficina». Esas opciones figuran en las Conclusiones de la Comisión de Propositiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2006¹. El presente documento contiene una actualización resumida de otros acontecimientos relacionados con este tema no abordados en los documentos GB.298/5/1 y GB.298/5/2.
2. Con respecto al «uso apropiado y eficaz de la diplomacia pública», la Oficina ha participado en varias conferencias y otros eventos sobre la situación de Myanmar. Entre ellos, cabe citar una reunión celebrada en Turín en julio de 2006 organizada por la CISL; dos reuniones en materia de vivienda, tierras y derechos de propiedad celebradas en agosto y noviembre de 2006 en Chiang Mai; la reunión de Wilton Park sobre Myanmar celebrada en noviembre de 2006 en el Reino Unido; un acto paralelo celebrado en el Congreso fundador de la CSI que tuvo lugar en noviembre de 2006 en Viena; una reunión sobre desplazados internos celebrada en diciembre de 2006 en Bangkok, y una reunión sobre los derechos humanos y la salud en las regiones fronterizas celebrada en enero de 2007 en Bangkok. La Oficina también participará en una conferencia de solidaridad de la CSI que tendrá lugar en abril de 2007 en Katmandú.
3. El Funcionario de Enlace se ha mantenido periódicamente en contacto con las misiones diplomáticas en Yangón y Bangkok, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales para informarles de la situación. El Funcionario de Enlace y los representantes de la sede de Ginebra han asistido a varias reuniones regionales gubernamentales, tanto durante la reunión del Consejo de Administración de noviembre de

¹ Véase CIT, 95.^a reunión (Ginebra, 2006), *Actas Provisionales* núm. 3-2 (& Corr.).

2006 como en otras ocasiones, a fin de mantener informados a los gobiernos sobre los últimos acontecimientos. Se han celebrado discusiones periódicas con los representantes de los gobiernos interesados en Ginebra. Los medios de comunicación han mostrado un gran interés en la situación, y se ha hecho todo lo posible para informarlos y responder a las preguntas planteadas. Como se señala en el documento GB.298/5/1, el Funcionario de Enlace también ha creado una página web con el fin de dar a conocer la labor de la OIT en materia de trabajo forzoso en Myanmar (<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/yanon>).

4. En cuanto a la aplicación de medidas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT, la Oficina ya había proporcionado anteriormente al Consejo de Administración información actualizada sobre las respuestas que había recibido a la carta del Director General de 21 de abril de 2005². La Oficina ha seguido recibiendo información de los Estados Miembros, que se someterá al examen de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2007.
5. Con respecto a la colaboración con otras organizaciones, la Oficina ha mantenido un contacto estrecho con organizaciones pertinentes, en particular con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Políticos, así como con el Coordinador Residente y Coordinador de las actividades humanitarias, y les ha mantenido debidamente informados de los acontecimientos. También ha intercambiado información con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar. En noviembre de 2006 ya se informó al Consejo de Administración de la evolución de estos temas en el ECOSOC. En la discusión que tuvo lugar en la reunión de julio de 2006 del ECOSOC se facilitó la documentación oportuna.

Ginebra, 15 de marzo de 2007.

² Véanse los documentos GB.294/6/1 y GB.294/6/1 (Add.).



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)***Addendum 2*****Funcionamiento del mecanismo para tramitar las quejas establecido en virtud del «Protocolo de Entendimiento complementario»**

1. Como se informa en el documento GB.298/5/1, el 26 de febrero de 2007 fue firmado el Protocolo de Entendimiento complementario entre la OIT y el Gobierno de Myanmar. El mecanismo que establece para la tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso entró en vigor en forma inmediata. En el presente documento se proporciona al Consejo de Administración una breve actualización relativa al comienzo de la aplicación del mecanismo (cabe, no obstante, recordar que las quejas se tratan de manera confidencial).
2. En el momento en que se finalizó el presente documento, menos de cuatro semanas después de que se estableciera el mecanismo, el Funcionario de Enlace interino había recibido un total de cuatro quejas. Rechazó una de ellas por no estar relacionada con el trabajo forzoso. Tras realizar la evaluación preliminar de dos de los casos restantes, consideró que se trataba de situaciones de trabajo forzoso y, por consiguiente, las remitió a las autoridades (es decir, al Grupo de Trabajo creado a estos efectos) a fin de que hiciera las investigaciones correspondientes y tomara medidas apropiadas. En lo referente al cuarto caso, el Funcionario de Enlace interino está a la espera de informaciones complementarias que le permitirán proceder a la evaluación preliminar.
3. En el primero de los dos casos que fueron remitidos al Grupo de Trabajo, un equipo de investigación dirigido por el Director General del Ministerio de Trabajo viajó a la región considerada y completó la investigación. El Grupo de Trabajo ha comunicado al Funcionario de Enlace interino que la investigación confirmó que se había impuesto trabajo forzoso, tal como lo había alegado el reclamante; que, en virtud del artículo 374 del Código Penal, se han iniciado acciones judiciales ante el tribunal municipal contra las tres personas responsables de los hechos, y que se han tomado medidas administrativas contra los demás funcionarios responsables. El Funcionario de Enlace interino tiene entendido que ha cesado la imposición de trabajo forzoso en la aldea considerada. El Funcionario de Enlace interino permanecerá en estrecha comunicación con las autoridades y el reclamante a fin de seguir la evolución del caso.

4. El segundo caso remitido al Grupo de Trabajo se refiere al alistamiento de un menor en las fuerzas armadas. Tal como se prevé en el Protocolo de Entendimiento complementario, esta queja fue remitida por el Grupo de Trabajo a la «autoridad más competente» (en este caso la Oficina del Asistente General) para su investigación y la adopción de las medidas necesarias. El Funcionario de Enlace interino ha sido informado de que el menor ha sido retirado de la instrucción militar, que se encuentra nuevamente al cuidado de su familia y que la Oficina del Asistente General tomará medidas contra las personas responsables. El Funcionario de Enlace interino ha sido informado por la familia de que su hijo ha regresado sano y salvo a su hogar.
5. El Funcionario de Enlace interino ha tenido la oportunidad de viajar dentro de Myanmar después de la concertación del Protocolo de Entendimiento complementario. Visitó Mandalay los días 22 y 23 de marzo, viaje que realizó independientemente de las autoridades¹.
6. A la fecha, no han ocurrido hechos importantes. El Funcionario de Enlace interino considera que la aplicación del mecanismo transcurre con toda normalidad.

Ginebra, 26 de marzo de 2007.

¹ De conformidad con la práctica anterior, y tal como se prevé en el Protocolo de Entendimiento complementario, unos días antes de viajar el Funcionario de Enlace interino comunicó sus planes a las autoridades.

**PARA DECISION**

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)**Preparativos para que el Consejo de Administración solicite una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia**

1. El presente documento es fruto de las conclusiones anteriormente formuladas por la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración. En su 95.^a reunión (junio de 2006), la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó el informe de la Comisión de Proposiciones, que concluía que «la OIT tiene la posibilidad de solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia la cual ... requeriría la formulación de una cuestión jurídica específica relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)»². En su reunión de noviembre de 2006, el Consejo de Administración analizó los elementos que podrían presentarse ante la Corte con este fin³.
2. Después de examinar el documento preparado por la Oficina, en el que se exponían dichos elementos, así como otras consideraciones de importancia respecto de los acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Consejo de Administración, en su 297.^a reunión, concluyó *inter alia* que:

A raíz de las conclusiones adoptadas por la Conferencia en junio de 2006, se incluiría un punto específico en el orden del día de la reunión de marzo de 2007 del Consejo de Administración para permitir que éste pasara a abordar las opciones jurídicas, entre ellas si procedía recurrir a la Corte

² Segundo informe de la Comisión de Proposiciones sobre el 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; y ii) velar por que no se tomen medidas contra quienes presenten quejas ni contra sus representantes, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión (31 de mayo – 15 de junio de 2006), *Actas Provisionales*, núm. 3-2, junio de 2006, pág. 11, aprobado por la Conferencia en su reunión de 16 de junio de 2006.

³ Véase documento GB.297/8/2 (noviembre de 2006), párrafos 3 a 13.

Internacional de Justicia. La Oficina, por lo tanto, debería hacer los preparativos necesarios para que el Consejo de Administración solicitase una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre determinadas cuestiones jurídicas, sin perjuicio de la posibilidad de que un Estado Miembro emprendiese acciones por iniciativa propia ⁴.

3. En respuesta a la solicitud de la Conferencia y del Consejo de Administración, la Oficina ha preparado un proyecto de documento «en que se formul[a] en términos precisos la cuestión respecto de la cual se ha[ce] la consulta» ⁵, según figura en el anexo. Este proyecto de documento se centra en la cuestión jurídica relativa a las obligaciones de Myanmar dimanantes del Convenio núm. 29 que se planteó después de que la Comisión de Encuesta formulara sus recomendaciones, es decir, la aseveración por parte del Gobierno de Myanmar de su derecho de enjuiciar a personas que supuestamente han presentado quejas falsas relativas al trabajo forzoso. Como bien recordará el Consejo de Administración, esta afirmación y las medidas que tomó el Gobierno llevaron a la OIT a dar instrucciones al Oficial de Enlace en el sentido de no recibir nuevas quejas. Tras la firma, el 26 de febrero de 2007, de un Protocolo de Entendimiento complementario entre la Organización Internacional del Trabajo y el Gobierno de Myanmar (véase documento GB.298/5/1), no parece haber motivo para presentar una solicitud de opinión consultiva al respecto en este momento. Por consiguiente, el Consejo de Administración tal vez considere oportuno mantener en suspenso la remisión de esta cuestión a la Corte Internacional de Justicia.
4. Más adelante, a tenor del cumplimiento del Protocolo de Entendimiento complementario, el Consejo de Administración podrá evaluar si será necesario presentar a la Corte una cuestión específica relativa a la interpretación del Convenio núm. 29. La presentación de esta cuestión a la Corte, junto con toda la documentación pertinente, podría llevarse a cabo con arreglo al artículo 65 del Estatuto de la CIJ, al artículo IX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, y al artículo 37, 1) de la Constitución de la OIT.
5. No obstante, además de la cuestión relativa a la interpretación del Convenio, hay otros asuntos que el Consejo de Administración tal vez estime oportuno considerar en caso de que se solicite una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia. El primer asunto estaría relacionado con la interpretación de la Constitución de la OIT. En la medida en que el Consejo de Administración decida remitir *cualquier* cuestión sobre interpretación a la Corte Internacional de Justicia, sería lógico formular una cuestión complementaria para determinar si dicha interpretación recabada en forma de opinión consultiva podría o debería tener carácter vinculante para todos los Miembros, en virtud del artículo 37, 1) de la Constitución. Esta cuestión, que durante algún tiempo ha planteado problemas teóricos, adquiriría de inmediato una gran importancia práctica en el supuesto de que el Consejo de Administración decidiera someter una solicitud de opinión consultiva a la Corte.
6. El segundo asunto, al que se ha aludido en debates anteriores, estaría vinculado con las obligaciones más generales de los Miembros a tenor de la Constitución y otras normas

⁴ Documento GB.297/PV (noviembre de 2006).

⁵ El artículo 65 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece:

1. La Corte podrá emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica, a solicitud de cualquier organismo autorizado para ello por la Carta de las Naciones Unidas, o de acuerdo con las disposiciones de la misma.

2. Las cuestiones sobre las cuales se solicite opinión consultiva serán expuestas a la Corte mediante solicitud escrita, en que se formule en términos precisos la cuestión respecto de la cual se haga la consulta. Con dicha solicitud se acompañarán todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión.

aplicables del derecho internacional⁶. Por ejemplo, si el Consejo de Administración, a raíz de la experiencia del cumplimiento del Protocolo de Entendimiento complementario, llegara a la conclusión de que la cooperación exigida y el progreso en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta no alcanzan los mínimos establecidos, podría plantearse la necesidad de considerar si se formula dicha cuestión, y en qué términos.

7. Por consiguiente, se invita al Consejo de Administración, que actúa en nombre de la Conferencia Internacional del Trabajo, a que:

- a) examine la formulación de la cuestión, según figura en el Anexo, en virtud de la cual se solicita una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, teniendo presente que el Consejo de Administración tal vez considere oportuno postergar la presentación de la solicitud y modificarla en una reunión posterior a la luz de futuros acontecimientos, y**
- b) solicite al Director General que señale a la atención del Consejo de Administración los nuevos acontecimientos relacionados con esta cuestión.**

Ginebra, 7 de marzo de 2007.

Punto que requiere decisión: párrafo 7.

⁶ Véase la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969, especialmente el artículo 31.

Anexo

Cuestión que será sometida, en la fecha que determine el Consejo de Administración, a la Corte Internacional de Justicia en nombre de la Organización Internacional del Trabajo, a fin de que la Corte emita una opinión consultiva 1

Considerando la información pertinente ², y dentro del marco del objeto y la finalidad de la Constitución de la OIT ³ y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) ⁴, y a tenor de las promesas de Myanmar de dar cumplimiento de buena fe a lo dispuesto en estos instrumentos:

1. ¿Implican los requisitos establecidos en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) que las quejas relativas al trabajo forzoso u obligatorio se puedan llevar a cabo: i) sin que las personas que presentan la queja o que tienen previsto presentarla sean víctimas de ningún tipo de intimidación, y ii) en condiciones tales que los denunciantes tengan la seguridad de que las autoridades nacionales examinarán objetivamente sus quejas, con miras a lograr el procesamiento de aquellos que recurren al trabajo forzoso u obligatorio, así como la imposición de sanciones realmente eficaces y que se apliquen estrictamente?
2. Si la respuesta a una de las dos partes de la primera pregunta fuera afirmativa, y habida cuenta del régimen jurídico nacional que rige el sistema fiscal y judicial para la tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso u obligatorio, ¿es compatible con los requisitos del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) la aseveración pública del Gobierno de su derecho de enjuiciar a personas que supuestamente han presentado quejas falsas relativas al trabajo forzoso u obligatorio?

¹ Según se indica en el párrafo 5 del presente documento, el Consejo de Administración puede plantear una o más cuestiones complementarias al presentar una solicitud de opinión consultiva, si lo estima oportuno a la luz de los últimos acontecimientos.

² En particular:

- a) los artículos 92 y 93, 1) de la Carta de las Naciones Unidas, y los artículos 36, 38, 41, 63 y 65 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia;
- b) el artículo IX, párrafos 2 y 3, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo;
- c) las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Encuesta establecidas para examinar la observancia de Myanmar de sus obligaciones dimanantes del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, los informes de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y otras conclusiones, resoluciones e informes pertinentes aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo;
- d) otras declaraciones de las Naciones Unidas, incluida la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, resoluciones de las Naciones Unidas y otros documentos relevantes de las Naciones Unidas; y
- e) las circunstancias que el Consejo de Administración considere relevantes en el momento en que decida solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia.

³ En particular, los artículos 1, 22, 29 a 33 y 37, 1) de la Constitución de la OIT, así como la Declaración de Filadelfia anexa a la misma.

⁴ En particular, sus artículos 1 y 25.

Conclusiones relativas al punto tratado en el documento GB.298/5: Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

El Consejo de Administración examinó toda la información que tenía ante sí, incluidos los comentarios y las informaciones proporcionados por el Representante Permanente de Myanmar. El Consejo de Administración acogió con beneplácito la firma del Protocolo de Entendimiento complementario entre la OIT y el Gobierno de Myanmar, que establece un mecanismo que permite a las víctimas de trabajo forzoso obtener reparación. Asimismo, celebró, como parte del establecimiento de un proceso progresivo de confianza, el hecho de que hubiese comenzado la aplicación de dicho mecanismo, así como las medidas adoptadas por las autoridades en los casos en que se trataba de situaciones de trabajo forzoso.

El Consejo de Administración subrayó la importancia de que el mecanismo siguiera funcionando de manera eficaz, habida cuenta de la extrema gravedad de la situación de trabajo forzoso. A este respecto, como se prevé en el Protocolo de Entendimiento complementario, era de vital importancia que el Funcionario de Enlace dispusiera del personal necesario para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades. El Consejo de Administración solicitó a la Oficina que tomara sin demora las medidas necesarias para asignar personal internacional competente a fin de ayudar al Funcionario de Enlace y pidió al Gobierno de Myanmar que facilitara la cooperación y los servicios necesarios.

El Consejo de Administración decidió postergar la cuestión relativa a la solicitud de un dictamen consultivo de la Corte Internacional de Justicia en el entendido de que la Oficina seguiría estudiando y preparando la cuestión o las cuestiones correspondientes, en consulta con los mandantes y utilizando el asesoramiento jurídico necesario, a fin de poder disponer de ellas cuando fuera necesario.

