



Consejo de Administración

309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010

GB.309/6

PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

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

Presentación resumida

Cuestión abordada

El presente informe responde a la obligación derivada de la Resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar, adoptada en la 87.ª reunión (1999) de la Conferencia Internacional del Trabajo, en virtud de la cual debe inscribirse de oficio un punto acerca de este tema en el orden día de las reuniones del Consejo de Administración. También se abordan las actividades realizadas y los avances logrados desde el último informe.

Repercusiones en materia de políticas

Ninguna.

Repercusiones financieras

Ninguna.

Acción requerida

Este documento se presenta para debate y orientación. El Consejo de Administración tal vez desee sacar sus propias conclusiones de este debate.

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

Los miembros del Consejo de Administración tal vez consideren útiles para el examen del presente informe las referencias al documento GB.307/6 («Conclusiones relativas a Myanmar») y a las *Actas Provisionales* núm. 16, Parte III de la 99.ª reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Introducción

1. Desde el último informe las actividades han tenido lugar en el contexto de las elecciones generales previstas para el 7 de noviembre de 2010. Si bien esto ha hecho que afloren ciertas susceptibilidades, no ha alterado excesivamente el funcionamiento del mecanismo de presentación de quejas establecido en el Protocolo de Entendimiento Complementario entre el Gobierno de Myanmar y la OIT, ni las actividades conexas.
2. El presente documento se desglosa en tres partes con miras a ayudar al Consejo de Administración en sus deliberaciones. En la Parte I se recapitulan los acontecimientos relacionados con las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de 1998, que se estableció en 1997 para examinar las quejas relativas al incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); en la Parte II se proporcionan estadísticas y comentarios sobre el funcionamiento del mecanismo de presentación de quejas previsto en el Protocolo de Entendimiento Complementario; y en la Parte III se abordan otros asuntos relacionados directa o indirectamente con el mandato del Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar.

Parte I. Acontecimientos relacionados con las recomendaciones de la Comisión de Encuesta

Recomendación 1. «Que los textos legislativos pertinentes sean puestos en conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)»

3. La Ley de Ciudades y la Ley de Aldeas de 1907 no se han derogado ni enmendado debido, entre otras cosas, a la ausencia de un Parlamento. Tras celebrar discusiones con una misión de la OIT, el Gobierno de Myanmar publicó en mayo de 1999 la orden núm. 1/99 y en octubre de 2000 la orden complementaria núm. 1/99. Dichas órdenes establecen que, a pesar de lo dispuesto en la Ley de Ciudades y en la Ley de Aldeas, las autoridades civiles o militares no deberían imponer la realización de trabajos o la prestación de servicios, y que su incumplimiento se considera delito con arreglo al Código Penal. Sin embargo, se prevén varias excepciones en caso de emergencia. Hasta la fecha, la orden núm. 1/99 y la orden complementaria núm. 1/99 han constituido para el Gobierno el punto de referencia por lo que respecta a sus instrucciones y demás actividades.
4. Los órganos de control de la OIT han considerado que estas órdenes, si bien podían significar un paso hacia el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, no constituían por sí solas una respuesta adecuada.
5. El Gobierno ha señalado recientemente que se está elaborando una ley que engloba tanto la orden núm. 1/99 como la orden complementaria núm. 1/99, y deroga o enmienda la Ley de Ciudades y la Ley de Aldeas, y que la Constitución adoptada por referéndum en 2008 contiene un artículo sobre el trabajo forzoso. Los órganos de control han subrayado la necesidad de que la Constitución y la legislación subsiguiente estén en consonancia con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Según el Gobierno, está previsto presentar esa ley ante el Parlamento tras las elecciones de noviembre de 2010.

Recomendación 2. «Que en la práctica actual, las autoridades y en particular los militares no impongan más trabajo forzoso u obligatorio»

6. La responsabilidad de velar por el cumplimiento del Convenio núm. 29 recae en el Gobierno inclusive, entre otros medios, a través de la aplicación cabal de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. El mandato del Funcionario de Enlace de la OIT destacado en Myanmar consiste en ayudar al Gobierno de Myanmar, cuando éste lo solicite, en sus esfuerzos para garantizar la eliminación rápida y eficaz del trabajo forzoso.
7. Esta asistencia se brinda no sólo a través de actividades educativas y de sensibilización en relación con el objetivo antes mencionado, sino también por medio de un mecanismo de presentación de quejas basado en el Protocolo de Entendimiento Complementario concluido el 26 de febrero de 2007, que tiene por objeto dar plena credibilidad al compromiso tanto del Gobierno como de la OIT para la erradicación del trabajo forzoso. El período de prueba de este Protocolo de Entendimiento Complementario se ha prorrogado en 2008, 2009 y 2010, cada vez por un año.
8. En la Parte II del presente informe se ofrece información actualizada sobre los avances logrados en la puesta en práctica del Protocolo de Entendimiento Complementario.

Recomendación 3. «Que las sanciones que puedan imponerse en virtud del artículo 374 del Código Penal, por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio sean estrictamente aplicadas en conformidad con el artículo 25 del Convenio»

9. En Myanmar, el trabajo forzoso cae, en gran medida, dentro de las tres categorías generales siguientes: 1) trabajo forzoso exigido por las autoridades militares, por ejemplo, para tareas de acarreo, como centinela y de apoyo a actividades comerciales, 2) trabajo forzoso exigido por las autoridades civiles, por ejemplo, para la realización de obras públicas como la reparación, el mantenimiento y la construcción de infraestructuras, y 3) reclutamiento forzoso y/o de menores en el ejército.
10. En el marco del Protocolo de Entendimiento Complementario, se han recibido quejas en relación con cada una de estas categorías.
11. En cuanto a los casos relativos a la categoría de trabajo forzoso exigido por las autoridades militares, la OIT no ha recibido información alguna sobre el procesamiento de ningún autor del delito, con arreglo al Código Penal. En cuatro casos se ha notificado a la OIT que se habían tomado medidas disciplinarias según los procedimientos militares, en respuesta a quejas presentadas en el marco del Protocolo de Entendimiento Complementario. En algunos casos, el problema objeto de la queja se ha resuelto promulgando órdenes por las que se exigía un cambio de comportamiento. Por ejemplo, se exige recurrir a personal militar, en vez de a civiles, para que trabajen como guardias de seguridad ferroviaria las 24 horas del día y todos los días siguiendo un sistema de turnos rotativos. En otros casos, la solución ha consistido en volver a dictar instrucciones en las que se confirman nuevamente la orden núm. 1/99 y la orden complementaria núm. 1/99, y realizar al mismo tiempo actividades de sensibilización y formación, mientras que en otras situaciones se ha denegado totalmente la queja.
12. En lo que respecta a los casos recibidos en el marco de la categoría de trabajo forzoso exigido por autoridades civiles, se ha informado del procesamiento de los autores del delito con arreglo al Código Penal en respuesta a las quejas presentadas, únicamente en relación

con el caso núm. 1. En dicho caso, tres personas fueron procesadas con arreglo al Código Penal, y de ellas una fue absuelta y dos fueron encarceladas. En otras situaciones, la solución ha consistido en aplicar una sanción administrativa, en forma de despido o traslado, aunque la mayoría de esos casos se han resuelto abordando la situación de los querellantes sin tomar medidas punitivas contra los autores.

13. En relación con los casos planteados en el marco de la categoría de reclutamiento forzoso y/o de menores, se ha recurrido cada vez más a procesos punitivos y disciplinarios. En la actualidad, la Oficina del Ayudante General, en colaboración con los comandantes de regimientos y otros altos cargos, suele someter a los militares autores del delito de reclutamiento forzoso y/o de menores a juicios sumarios en virtud de los reglamentos militares. No se han señalado casos en que se haya recurrido al Código Penal, pero sí se han registrado tres casos en que el personal militar ha sido encarcelado por haber participado en el reclutamiento de menores. Al parecer, suele imponerse otro tipo de sanciones, como la pérdida de antigüedad, de derechos a pensión, o de 7, 14 ó 28 días de salario, y distintos grados de reprimenda oficial. No se han señalado procesamientos de intermediarios civiles en el proceso de reclutamiento.

Parte II. Actualización de la aplicación del mecanismo de presentación de quejas

14. Al 21 de octubre de 2010, se había recibido un total de 503 quejas presentadas en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario. De éstas, 81 fueron analizadas y consideradas ajenas al mandato de la OIT; 24 fueron analizadas y consideradas admisibles, si bien no se presentaron debido a que sus autores manifestaron temer posibles represalias. En otros seis casos de reclutamiento de menores, éstos fueron puestos en libertad o dados de baja mientras que la OIT examinaba e investigaba los casos. En total, se han presentado 288 casos al Grupo de Trabajo Gubernamental para su investigación, de los cuales 132 se han solucionado con resultados más o menos satisfactorios. Otros 104 casos se encuentran en la etapa de evaluación o no pueden presentarse antes de contar con mayor información.
15. Hasta la fecha, 127 personas sometidas a trabajo forzoso o a reclutamiento forzoso en el caso de menores, han sido puestas en libertad o dadas de baja del ejército como consecuencia de quejas presentadas en el marco del Protocolo de Entendimiento Complementario. Las respuestas del Gobierno relativas a estos casos, a condición de que el Funcionario de Enlace pueda demostrar los hechos y presentar documentos probatorios de la edad, son en general positivas y relativamente eficientes. Se ha aceptado el principio según el cual no puede ser considerado desertor un recluta menor de edad que ha huido; en consecuencia, varias víctimas en esa situación han sido excarceladas. Desafortunadamente, en esta etapa, esto ocurre únicamente en el caso de quejas presentadas con arreglo al Protocolo de Entendimiento Complementario. Aún no se ha llegado a un acuerdo en virtud del cual debería comprobarse formalmente la edad de reclutamiento de un presunto desertor antes de su detención. Si bien se ha adoptado el principio de que el hecho de que un soldado haya cumplido 18 años de edad no es razón que legitime su reclutamiento cuando era menor de edad, se ha negado sistemáticamente a la OIT la posibilidad de verificar los deseos de los soldados que alcanzaron la mayoría de edad, pero que fueron reclutados cuando eran menores y que presuntamente han optado voluntariamente por continuar la carrera militar.
16. Como se informó anteriormente, existen algunas pruebas circunstanciales según la cuales se observaría una disminución de la incidencia del trabajo forzoso impuesto por las autoridades civiles. El número de quejas recibidas a este respecto vuelve paulatinamente a los niveles registrados inmediatamente antes de que se diera publicidad al arresto de personas relacionadas con la presentación de quejas. Esto haría suponer que ha vuelto la

confianza en el procedimiento de presentación de quejas, lo que podría explicarse por la publicidad hecha en torno a la puesta en libertad de las personas que habían sido encarceladas y a la permanente difusión del folleto realizado conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y la OIT.

17. Sigue sin haber pruebas respecto de las quejas recibidas según las cuales en el sector privado se utiliza el trabajo forzoso de manera sistemática. Se sigue recibiendo un pequeño número de quejas relativas a la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso.
18. El número de quejas recibidas sigue aumentando. En efecto, en el período que va del 1.º de junio al 21 de octubre de 2010 se recibieron 160 quejas, frente a 65 en el mismo período en 2009, 25 en el mismo período en 2008, y 31 en 2007. Cada queja recibida debe evaluarse de manera individual a fin de determinar si corresponde al ámbito de aplicación del mandato relativo al trabajo forzoso; deben obtenerse todas las pruebas complementarias que se requieran para fundamentar la queja; y después de la presentación de la queja se procede a un nutrido intercambio de correspondencia antes de que pueda concluirse el proceso. Esta labor, junto con las demás responsabilidades impuestas al Funcionario de Enlace y sus colaboradores, como las actividades de sensibilización y formación, ejercen una presión considerable sobre el proceso, como lo demuestra el número de casos que se están analizando actualmente.
19. Para aliviar esta presión y con apoyo de la financiación proporcionada por el Gobierno de Alemania, se han contratado hasta el final del año un traductor/intérprete local adicional, un funcionario local de enlace con la comunidad, un trabajador social local a tiempo parcial y un funcionario internacional de programa empleado localmente. El trabajo de estos colaboradores consiste principalmente en actividades relacionadas con la participación de los niños en los conflictos armados y con el reclutamiento de menores de edad. Se han entablado negociaciones con el fin de obtener los fondos necesarios para seguir desarrollando estas actividades en el período 2011-2012.
20. El Protocolo de Entendimiento Complementario contiene una disposición según la cual los residentes de Myanmar tienen derecho a presentar una queja sin temer ninguna forma de acción judicial o de represalias. No se ha presentado ningún caso de acoso o de represalias contra personas relacionadas con querellantes que hayan presentado quejas relativas al reclutamiento de menores. De igual manera, en la mayoría de los casos de quejas de trabajo forzoso presentadas contra funcionarios del Gobierno (militares o civiles) no se ha señalado ningún caso de acoso o represalias.
21. Sin embargo, hay dos ámbitos principales en que ése no ha sido el caso. El primero se refiere a los facilitadores para la tramitación de quejas en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario, que el Gobierno considera activistas políticos. Estas personas suelen ser arrestadas, procesadas y encarceladas por cargos que aparentemente no guardan relación con sus actividades de facilitadores de las quejas presentadas en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario. Sin embargo, se estima que la relación de estas personas con la OIT es en parte la causa de su encarcelamiento y el factor determinante de la gravedad de la sentencia dictada. Daw Su Su Nway, U Min Aung y U Zaw Htay han sido todos ellos activos facilitadores voluntarios y permanecen en prisión cumpliendo largas condenas.
22. El segundo ámbito es geográfico. Los querellantes procedentes de una zona relativamente pequeña del distrito de Thayet, perteneciente a la región de Magwe que abarca a los municipios de Natmauk y Aunglan, han sido víctimas de graves actos de acoso por haber presentado quejas sobre trabajo forzoso. Desde que se adoptó el Protocolo de Entendimiento Complementario se han recibido alrededor de 16 quejas de trabajo forzoso que implican a cientos de querellantes. Seis de ellas permanecen abiertas y sin resolver a

pesar de que están en proceso desde hace más de un año. Aunque se han mantenido negociaciones continuas, dos de los 14 querellantes encarcelados en relación con estas quejas permanecen en prisión. Otros siguen teniendo prohibido el acceso a sus antiguas tierras, lo que crea evidentes problemas de subsistencia. Ninguna razón específica permite determinar por qué esta zona en particular es un problema. Puede deberse a una serie de factores, como el hecho de que dos miembros del personal de las autoridades locales de esta zona han sido condenados a penas de prisión y seis han sido despedidos en relación con las quejas, o a la importante presencia militar en la zona, tanto en el plano operativo como comercial. Sin embargo, la aparente mayor conciencia que la comunidad, a diferencia de otras zonas, tiene de sus derechos y su capacidad de ejercerlos, exacerba la situación. El Grupo de Trabajo Gubernamental para la eliminación del trabajo forzoso instituido por el Gobierno central sigue ocupándose de estas cuestiones. Sin embargo, las autoridades locales de la zona parecen manifestar cierta renuencia a aceptar soluciones duraderas.

23. El Funcionario de Enlace considera que sería importante que se le concediera pleno acceso a los expedientes judiciales relativos a estos casos a fin de cerciorarse de que los cargos y las subsiguientes condenas de prisión no guardan relación con la presentación de quejas y no contienen medidas de represalias contra los acusados relacionadas con su participación en la aplicación del Protocolo de Entendimiento Complementario.
24. Todas las solicitudes de visita a las personas que se hallan en prisión han sido rechazadas.

Parte III. Otras cuestiones/actividades conexas

25. Del 7 al 9 de septiembre de 2010 se realizó una serie de actividades de sensibilización y de formación en colaboración con la empresa TOTAL Oil, el Ministerio de Trabajo y la Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE), en el municipio de Kanbauk, situado en la región de Tanintharyi. Estas actividades incluyeron un seminario de capacitación de instructores para el personal de desarrollo comunitario y social de TOTAL; un seminario sobre la gestión de proyectos comunitarios destinado a los representantes de las comunidades de 26 aldeas, y un seminario de sensibilización para los representantes de las autoridades locales.
26. Los días 13 y 14 de septiembre de 2010, se realizó una misión conjunta de sensibilización OIT/Ministerio de Trabajo, en los municipios de Kyaukyi y Tantabin, situados en la región oriental de Bago. Se llevaron a cabo dos sesiones con más de 100 participantes, entre ellos altos funcionarios de las autoridades locales, y representantes de alto rango de la policía local, el poder judicial y los regimientos militares locales.
27. El 24 de junio de 2010 tuvo lugar una presentación completa relativa al mecanismo de quejas, destinada a la capacitación de instructores, centrada en el reclutamiento de menores de edad, ante 40 oficiales y el personal del Centro de Reclutamiento Militar de Mandalay.
28. Entre junio y octubre de 2010, se llevaron a cabo tres talleres de un día de duración sobre trabajo forzoso, para el personal local de las organizaciones no gubernamentales. Participaron unas 125 personas de todas las regiones del país.
29. Durante el mismo período, se llevo a cabo un taller de dos días de duración para 40 funcionarios de terreno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y un taller de medio día para 15 funcionarios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). También se hicieron presentaciones para 50 miembros del Equipo humanitario en el país, el Grupo de ONG sobre género y para la reunión sobre protección celebrada en el municipio de Bogale.

30. El Funcionario de Enlace y su personal siguen siendo miembros activos del Equipo de Tareas de supervisión y presentación de informes en el país, instituido en virtud de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a la participación de los niños en los conflictos armados. El objetivo primero y principal es llegar a un acuerdo sobre un plan de acción conjunto con las fuerzas armadas gubernamentales.
31. Del mismo modo, como parte del subgrupo de Derechos Humanos del Equipo de las Naciones Unidas en el país, el Funcionario de Enlace sigue prestando apoyo, dentro de los límites de su mandato actual, al proceso de Examen Periódico Universal de los Derechos Humanos en Myanmar.

Ginebra, 3 de noviembre de 2010

Este documento se presenta para debate y orientación