

**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)****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 Normas<sup>1</sup>, la 95.<sup>a</sup> 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 plenaria<sup>2</sup>. 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.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se señalaron a la atención del ECOSOC, que examinó la cuestión el 26 de julio de 2006 dentro del punto 14b de su orden del día.

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

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

## 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 sobreseída 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 complementarían 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 confiriendo 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<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>, 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.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>, 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.

<sup>5</sup> 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.<sup>a</sup> 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 aplicaran 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 sobreseimiento 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.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> 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.