



Consejo de Administración

313.^a reunión, Ginebra, 15-30 de marzo de 2012

GB.313/INS/7

Sección Institucional

INS

Fecha: 2 de marzo de 2012

Original: inglés

SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Queja relativa al incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

Finalidad del documento

En el presente documento, se invita al Consejo de Administración a que decida si estima oportuno iniciar el procedimiento previsto en el artículo 26 de la Constitución y, en consecuencia, constituir una comisión de encuesta o tomar cualesquiera otras medidas en relación con la queja relativa al incumplimiento por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 8).

Objetivo estratégico pertinente: Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Según la decisión que se adopte.

Repercusiones jurídicas: Según la decisión que se adopte.

Repercusiones financieras: Los gastos que supondría la constitución de una comisión de encuesta fueron aprobados por el Consejo de Administración en marzo de 2011 (véase el documento GB.310/PV, párrafo 140).

Seguimiento requerido: Según la decisión que se adopte.

Unidad autora: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES).

Documentos conexos: GB.309/7; dec-GB.312/INS/7; dec-GB.312/INS/6; GB.313/INS/6.

I. Introducción

1. Tras pronunciarse con respecto a la admisibilidad de la queja relativa al incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo ¹, el Consejo de Administración, en su 312.^a reunión (noviembre de 2011):
 - a) exhortó al Gobierno de la República de la Unión de Myanmar a recurrir al asesoramiento y a la ayuda de la OIT y, para ello, a afirmar y aumentar la capacidad del Funcionario de Enlace de la OIT para fomentar la creación de un entorno propicio para la puesta en aplicación de la nueva Ley de Organizaciones Sindicales y la puesta en práctica de cualesquiera reglamentos de una manera que guarde conformidad con los principios de libertad sindical; y
 - b) decidió aplazar hasta su 313.^a reunión (marzo de 2012) la adopción de una decisión sobre el establecimiento de una comisión de encuesta ².
2. En el presente documento se da cuenta de la evolución observada por los órganos de control respecto de la aplicación por Myanmar del Convenio núm. 87 y se facilita la información pertinente resultante de la misión de alto nivel de la OIT que visitó Myanmar del 22 al 28 de enero de 2012.

II. Evolución de la situación

3. En su reunión de noviembre y diciembre de 2011, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinó la aplicación por el Gobierno de Myanmar del Convenio núm. 87. Su observación, publicada en el informe que sometió a la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Informe III (Parte 1A)), se reproduce en el anexo. La Comisión de Expertos tomó nota con interés de que, siguiendo el consejo de la Oficina, la Ley sobre Organizaciones Sindicales fue adoptada por el Parlamento (Hluttaw) el 16 de septiembre de 2011 y firmada y promulgada por el Presidente de la República el 11 de octubre de 2011. La Comisión observó que la ley contenía disposiciones sobre la constitución de organizaciones de trabajadores, sus funciones y obligaciones, sus derechos y responsabilidades, incluyendo el derecho de huelga. Después de expresar algunas inquietudes acerca de aspectos específicos de la citada ley, la Comisión manifestó la firme esperanza de que dicha ley entrara en vigor inmediatamente y se aplicara en la práctica a fin de garantizar a todos los trabajadores del país un marco jurídico muy esperado en el que pudieran ejercerse los derechos establecidos en el Convenio.
4. Además, la misión de alto nivel encabezada por el Sr. Guy Ryder, Director Ejecutivo del Sector de Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, sostuvo un diálogo constructivo con el Gobierno en torno a las disposiciones del proyecto de reglamento de aplicación de la Ley de Organizaciones Sindicales y el proyecto de ley sobre la solución de los conflictos laborales, en el que brindó asesoramiento oficioso para asegurarse de que se tuvieran en cuenta las normas internacionales del trabajo y los principios conexos. La misión de alto nivel fue informada de que, una vez que el Ministro de Trabajo firmara el reglamento de aplicación, la Ley sobre Organizaciones Sindicales

¹ Documento GB.309/7.

² Documento dec-GB.312/INS/7.

entraría en vigor y se podrían registrar las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

5. En cuanto a la recomendación formulada por el Consejo de Administración en su última reunión de que el Gobierno recurriera al asesoramiento y a la ayuda de la OIT y, para ello, afirmara y aumentara la capacidad del Funcionario de Enlace de la OIT en el ámbito de la libertad sindical, el Gobierno acogió con satisfacción la ayuda y expresó a la misión de alto nivel su buena disposición para ampliar la capacidad de la Oficina de Enlace en ese sentido.
6. Previa confirmación de su liberación, la misión de alto nivel también se reunió con U Thurein Aung, U Wai Lin, U Nyi Nyi Zaw, U Kyaw Kyaw, U Kyaw Win y U Myo Min, cuyo encarcelamiento había sido objeto de un procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical (caso núm. 2591) y cuya liberación había pedido encarecidamente el Consejo de Administración en repetidas ocasiones, la última de ellas en noviembre de 2011 ³.
7. Cuando examine la cuestión que se trata en el presente documento, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno basarse en la información reseñada en el documento GB.313/INS/6 e informar al respecto al Funcionario de Enlace.

III. Proyecto de decisión

8. *El Consejo de Administración decide:*

- a) *en vista de la información disponible, iniciar el procedimiento previsto en el párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución y, en consecuencia, proceder a nombrar una comisión de encuesta encargada de examinar las alegaciones a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente documento; y/o*
- b) *tomar cualesquiera otras medidas que estime oportunas.*

³ Documento dec-GB.312/INS/6.

Anexo

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

Observación 2011/82 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Myanmar (ratificación: 1955)

Curso dado a las conclusiones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, junio de 2011)

La Comisión toma nota de los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI) de fecha 31 de agosto de 2011.

La Comisión toma nota asimismo de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de junio de 2011. La Comisión toma nota de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en junio de 2010. La Comisión observa, en particular, que la Comisión de la Conferencia tomó nota con gran preocupación de la falta continua del Gobierno, durante varios años, de dar cumplimiento a la obligación de eliminar las graves discrepancias en la aplicación del Convenio. La Comisión observa además que una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con la aplicación del presente Convenio se encuentra pendiente de decisión ante el Consejo de Administración.

Marco legislativo. En sus comentarios anteriores, la Comisión recordó los problemas que ha venido planteando en los últimos años con respecto a la total ausencia de un marco legislativo en el que los derechos consagrados en el Convenio puedan ser ejercidos. La Comisión recuerda que no sólo urgió al Gobierno a que adopte una legislación que permita a los trabajadores constituir libremente las organizaciones que estimen convenientes, pero también hizo hincapié en la urgente necesidad de derogar una serie de textos legales, que continúan obstaculizando seriamente los derechos sindicales en el país.

La Comisión toma nota con **interés** de que, según la memoria del Gobierno, siguiendo el consejo de la OIT, la Ley sobre Organizaciones Sindicales (*Labour Organizations Law*) fue adoptada por el Parlamento (*Hluttaw*) el 16 de septiembre de 2011 y firmada y promulgada por el Presidente el 11 de octubre de 2011. La Comisión observa que la Ley contiene disposiciones sobre la constitución de organizaciones de trabajadores, sus funciones y deberes, sus derechos y responsabilidades, incluyendo el derecho de huelga. Por otra parte, la Comisión toma nota con **interés** de que la ley prevé la derogación de la Ley sobre Sindicatos de 1926 y entiende además que un proyecto de Ley que propone la derogación de la Ley de 1964 sobre los Derechos y las Responsabilidades Fundamentales de los Trabajadores se encuentra ante el Parlamento.

La Comisión expresa la firme esperanza de que la Ley de Organizaciones Sindicales entrará en vigor inmediatamente y se aplicará en la práctica a fin de garantizar a todos los trabajadores en el país un marco jurídico muy esperado en el que podrán ejercerse los derechos establecidos en el Convenio.

En cuanto a las disposiciones de la nueva legislación, recordando que, de conformidad con los artículos 2 y 5 del Convenio, el pluralismo sindical debe ser posible en todos los casos (Estudio General de 1994, Libertad sindical y negociación colectiva, párrafos. 91-93), la Comisión observa con **preocupación** que la traducción al Inglés de la legislación parece referirse a una sola confederación sindical (artículos 6, 7, 11, 12 y 14). **La Comisión pide al Gobierno que indique si más de una confederación de hecho puede constituirse y ser reconocida en virtud de la nueva Ley sobre Organizaciones Sindicales.**

La Comisión observa además con **preocupación** que el artículo 40, b) parece permitir el ejercicio de la huelga sólo después de la aprobación de «la correspondiente federación de trabajadores». La Comisión considera que el derecho de huelga no debería estar sujeto a restricciones legislativas que daría autoridad para permitir la huelga las organizaciones de trabajadores de más alto nivel, independientemente de las reglas de los organismos afectados o de la afiliación de la organización de nivel inferior. **La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas tomadas para enmendar este artículo a fin de garantizar el derecho de las organizaciones de todos los trabajadores, incluso en el nivel básico, de organizar sus actividades y formular sus programas con plena libertad.**

Además, la Comisión observa con **preocupación** que el artículo 26 establece que la organización sindical de base deberá asignar una contribución mensual a los organismos de trabajadores superiores, federaciones y confederación, según lo prescrito por la correspondiente federación de trabajadores. **Recordando que el artículo 3 del Convenio que protege el derecho de los trabajadores y de los empleadores de organizar su administración sin injerencia de las autoridades públicas comprende, en particular, su autonomía y su independencia financiera y la protección de sus bienes y propiedades, la Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para modificar este artículo a fin de garantizar que la transmisión de fondos a una organización de trabajadores de alto nivel es una cuestión enteramente a discreción de los propios organismos y sin ningún tipo de intervención legislativa o de otro tipo por parte del Gobierno.**

La Comisión examinará la nueva Ley sobre Organizaciones Sindicales con más detenimiento en su próxima reunión. La Comisión espera informaciones adicionales en la próxima memoria del Gobierno sobre la manera en que se aplica la Ley en la práctica y sobre la adopción de todo reglamento o instrucción pertinente.

Asimismo, la Comisión recuerda sus comentarios anteriores en relación con la amplia cláusula de exclusión contenida en el artículo 354 de la Constitución que somete el ejercicio de los derechos sindicales «a las leyes promulgadas para la seguridad del Estado, la prevalencia de la ley y el orden, la paz y la tranquilidad de la comunidad o el orden público y la moralidad». **La Comisión expresa la firme esperanza de que con la entrada en vigor de la Ley sobre Organizaciones Sindicales el Gobierno tomará todas las medidas necesarias para garantizar que este artículo no se utilice para permitir restricciones a los derechos consagrados en el Convenio y pide al Gobierno que proporcione toda información pertinente sobre la aplicación práctica de la Ley sobre Organizaciones Sindicales.**

Por último, la Comisión recuerda sus comentarios anteriores con respecto a los siguientes textos legales: i) la orden núm. 6/88 de 39 de septiembre de 1988 que dispone que a los fines de su constitución las «organizaciones solicitarán autorización al Ministerio de Asuntos Internos y Religiosos» (artículo 3, a)), y que establece que toda persona considerada culpable de ser miembro, de ayudar, instigar o utilizar una de las numerosas organizaciones no autorizadas podrá ser condenada a penas de prisión de hasta tres años (artículo 7); ii) la orden núm. 2/88, que prohíbe la reunión, la marcha o el desfile de grupos de cinco o más personas, independientemente de que el acto se realice con la intención de generar disturbios o de cometer un delito; iii) la Ley sobre Asociaciones Ilegales, de 1908, que dispone que cualquier persona que sea miembro de una asociación ilegal, participe en

sus reuniones, aporte, reciba o solicite cualquier contribución para una asociación de este tipo o de cualquier forma ayude a su funcionamiento, será castigada con una pena de prisión no inferior a dos años ni mayor de tres y también podría ser objeto de una multa (artículo 17.1); y iv) la Ley sobre Conflictos Sindicales de 1929 que contiene numerosas prohibiciones del derecho de huelga y faculta al Presidente a remitir los conflictos sindicales a comisiones de investigación o a los tribunales de trabajo.

En su comentario anterior, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno según la cual el Parlamento (*Hluttaw*) tomaría las medidas necesarias, después de las elecciones de 2010, para derogar las órdenes núms. 2/88 y 6/88, la Ley sobre Asociaciones Ilegales, así como la Declaración núm. 1/2006. La Comisión observa, sin embargo, que, en su última memoria, al tiempo que recuerda que estos temas están siendo discutidos en el seno del Parlamento, el Gobierno afirma que las órdenes son importantes para garantizar la ley, el orden, la paz y la tranquilidad, y que la Ley sobre Asociaciones Ilegales es necesaria para la protección contra grupos armados ilegales. La Comisión recuerda a este respecto las graves preocupaciones que ha planteado durante muchos años en relación con estos textos y su uso para encarcelar a los trabajadores por sus relaciones con los sindicatos como se observa en las quejas ante el Comité de Libertad Sindical (véase caso núm. 2591, 349.º informe). ***Tomando nota asimismo de la indicación del Gobierno, ante el Consejo de Administración de noviembre de 2011, según la cual estos textos se derogarán una vez promulgada la Ley sobre Reuniones y Procesiones Pacíficas, la misma encontrándose ante el Parlamento para su discusión, la Comisión urge al Gobierno que sin demora tome las medidas necesarias para que se deroguen las órdenes núms. 2/88 y 6/88, así como la Ley de Asociaciones Ilegales y la Declaración núm. 1/2006, de modo que no se puedan aplicar de manera que infrinjan los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La Comisión pide al Gobierno que envíe una copia de la Ley sobre Reuniones y Procesiones Pacíficas en cuanto se haya adoptado.***

Libertades civiles. Como ya lo hizo en sus anteriores observaciones, la Comisión toma nota una vez más de la preocupación compartida por la Comisión de la Conferencia en relación con el encarcelamiento de muchas personas debido a su ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad sindical, a pesar de los repetidos llamamientos para su liberación. La Comisión recuerda a este respecto el llamamiento urgente de la Comisión de la Conferencia al Gobierno para que ponga fin a la persecución de los trabajadores u otras personas por tener contactos con las organizaciones de trabajadores y que asegure la liberación inmediata de Thurein Aung, Wai Lin, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win y Myo Min, así como todas las demás personas detenidas por ejercer sus derechos civiles fundamentales y sus derechos sindicales. La Comisión ***lamenta profundamente*** que el Gobierno sólo reitere la información proporcionada en las memorias anteriores según la cual estas personas no eran trabajadores y afirma que estas personas seguirán cumpliendo su pena de prisión.

La Comisión saluda, sin embargo, la última información según la cual Myo Aung Thant ha sido liberado después de cumplir 13 años de prisión por haber mantenido contactos con la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB). Además, la Comisión toma nota de la información proporcionada por el Gobierno según la cual Tin Hla ha recibido un tratamiento médico para la tuberculosis en la Prisión central de Insein y se encuentra en buen estado de salud.

La Comisión ***lamenta*** sin embargo, que el Gobierno no haya proporcionado la información solicitada en su observación anterior en relación con las otras personas que supuestamente cumplían condena por el ejercicio de sus derechos sindicales (Khin Maung Cho (alias Pho Toke), Nyo ganar, Kan Myint, Win Thein, Tin Oo, Kyi Thein, Chaw Su Hlaing, U Aung Thein, Khin Maung Win, Ma Khin Mar Soe, Ma Thein Thein Aye, U Aung Moe, y Naw Bey Bey).

La Comisión recuerda que el respeto del derecho a la vida y otras libertades civiles es un requisito fundamental para el ejercicio de los derechos contenidos en el Convenio y los trabajadores y los empleadores deben poder ejercer sus derechos sindicales en un clima de plena libertad y seguridad, exento de violencia y amenazas. Además, la Comisión recuerda que mientras que los sindicatos deben en virtud del *artículo 8* del Convenio respetar la legislación nacional, «la legislación nacional no debe ser tal que ponga en peligro, ni se aplique de manera que menoscabe las garantías previstas en el presente Convenio», las autoridades no deben injerirse en las actividades sindicales legítimas a través de arrestos o detenciones arbitrarios y los alegatos en relación con conductas criminales no deben utilizarse para hostigar a sindicalistas a causa de su afiliación o actividades sindicales.

La Comisión urge al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para asegurar la liberación inmediata de Aung Thurein, Lin Wai, Nyi Nyi Zaw, Kyaw Kyaw, Kyaw Win, Myo Min, y todos aquellos que han sido encarcelados por el ejercicio de sus libertades civiles básicas y derechos sindicales, que proporcione información detallada sobre las medidas adoptadas a este respecto en su próxima memoria y sobre el paradero y la salud de todos los trabajadores detenidos antes mencionados.

Prórroga del mandato de la OIT. La Comisión observa que la Comisión de la Conferencia, una vez más, sugirió que el Gobierno acepte una prórroga de la presencia de la OIT para abordar los asuntos relacionados con el Convenio. La Comisión ***lamenta*** tomar nota de la indicación del Gobierno en su última memoria según la cual una prórroga de la presencia de la OIT para abordar los asuntos relacionados con el Convenio no es todavía necesaria dado que la Ley sobre Organizaciones Sindicales ha sido aprobada y que la constitución de las organizaciones de trabajadores se hará en virtud de dicha Ley. La Comisión considera sin embargo que es precisamente en esta nueva configuración que el Gobierno necesitará asistencia para garantizar efectivamente que todas las partes entienden el nuevo marco de derechos y responsabilidades y que lo aplican siguiendo el verdadero espíritu del Convenio. ***En consecuencia, la Comisión expresa una vez más la firme esperanza de que el Gobierno estará en condiciones de aceptar tal prórroga en un futuro muy próximo y le pide que facilite información sobre toda evolución a este respecto.***

La Comisión pide al Gobierno que envíe una memoria detallada sobre todas las medidas concretas adoptadas, con la participación plena y efectiva de los trabajadores y empleadores de todos los sectores de la sociedad independientemente de sus opiniones políticas, para aplicar la Ley sobre Organizaciones Sindicales y adoptar las medidas adicionales necesarias para que todos los trabajadores y los empleadores puedan ejercer plena y eficazmente sus derechos en virtud del Convenio sin la injerencia de los poderes públicos.

[Se invita al Gobierno a que comunique una memoria detallada en 2012.]