



Punto adicional del orden del día

Revisión de las medidas adoptadas previamente por la Conferencia Internacional del Trabajo para garantizar el cumplimiento por Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta

I. Antecedentes del presente informe

1. En su 313.^a reunión (marzo de 2012), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2012) un punto adicional en el orden del día a efectos de considerar la revisión de las medidas adoptadas previamente por la Conferencia para garantizar el cumplimiento por Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.
2. El Consejo de Administración también pidió a su Mesa que emprendiera una misión a Myanmar y que informara a la Conferencia sobre todas las cuestiones pertinentes con el fin de contribuir a la consideración de dicha revisión. El informe de la Mesa se preparará después del envío de la misión.
3. A fin de facilitar la discusión en la Conferencia, la Oficina ha preparado el presente informe a efectos de indicar las medidas adoptadas por la OIT para garantizar el cumplimiento por Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta establecida para examinar la observancia por Myanmar de sus obligaciones en virtud del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), empezando por una breve reseña de la evolución de los acontecimientos relativos a este caso.

II. Breve reseña de los acontecimientos

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

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

- a) que los textos legislativos pertinentes, en especial la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, sean puestos en conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), como ya lo ha solicitado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y ya ha sido prometido por el Gobierno durante los últimos 30 años, y nuevamente anunciado en las observaciones del Gobierno relativas a la queja. Esta medida debería tomarse sin más demora y cumplirse completamente a más tardar el 1.º de mayo de 1999;
 - b) que en la práctica, las autoridades y en particular los militares no impongan más trabajo forzoso u obligatorio. Esto es de fundamental importancia dado que las facultades de imponer trabajo forzoso u obligatorio aparentemente se dan por supuestas, sin necesidad de referencia alguna a la Ley de Aldeas o a la Ley de Ciudades. Por consiguiente, además de modificar la legislación, es necesario tomar inmediatamente medidas concretas para todos y cada uno de los diferentes casos de trabajo forzoso examinados en los capítulos 12 y 13 [del informe de la Comisión de Encuesta] para poner término a la práctica actual. Esto no debe hacerse mediante directivas secretas contrarias al Estado de derecho y que han demostrado ser ineficaces, sino mediante leyes del Poder Ejecutivo de conocimiento público, promulgadas y comunicadas a toda la jerarquía militar y a toda la población. Además, esas medidas no deben limitarse a la cuestión de la remuneración, sino que deben garantizar que nadie sea obligado a trabajar contra su voluntad. No obstante, es necesario prever un presupuesto apropiado a fin de contratar mano de obra libre para obras públicas que actualmente son realizadas por mano de obra forzosa no remunerada;
 - c) que las sanciones que puedan imponerse en virtud del artículo 374 del Código Penal por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio sean estrictamente aplicadas en conformidad con el artículo 25 del Convenio. Ello requiere la cabal investigación y el procesamiento así como el castigo adecuado de los culpables. Como lo destacó en 1994, el Comité del Consejo de Administración nombrado para examinar la reclamación presentada por la CIOSL en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en la que se alega el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la acusación penal de aquellas personas que recurren a medidas coercitivas resulta tanto más importante cuanto que, en todas sus declaraciones ante la Comisión, el Gobierno ha tendido a confundir el trabajo forzoso y el trabajo voluntario, y esto muy probablemente ocurra en la realidad del reclutamiento realizado por funcionarios locales o militares. No dejará de darse por supuesta la facultad de imponer trabajo forzoso a menos que aquellas personas que la ejercen tengan que responder por una acusación criminal.
5. En respuesta a esta queja, el Gobierno se limitó fundamentalmente a promulgar una orden (orden núm. 1/99 de mayo de 1999) en la que se daban instrucciones para suspender temporalmente los poderes que permiten obligar a la población a realizar trabajos y servicios en virtud de la Ley de Aldeas y de la Ley de Ciudades. Sin embargo, la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia estimaron que ésta sólo era una medida parcial que no tenía efectos concretos en la práctica del trabajo forzoso¹. En vista de que el Gobierno no había tomado las medidas necesarias para poner en práctica las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta, la Conferencia

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

Internacional del Trabajo adoptó en su 87.^a reunión (junio de 1999) una resolución sobre el uso extendido del trabajo forzoso en Myanmar, en la que decidió:

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

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

- a) decidir que la cuestión de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar se trate en una sesión de la Comisión de Aplicación de Normas, especialmente dedicada a tal efecto, en las futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, mientras no se haya demostrado que este Miembro cumple sus obligaciones;
- b) recomendar al conjunto de los mandantes de la Organización, gobiernos, empleadores y trabajadores que: i) habida cuenta de las conclusiones de la Comisión de Encuesta, examinen las relaciones que puedan mantener con el Estado Miembro en cuestión y adopten medidas adecuadas con el fin de asegurarse de que dicho Miembro no pueda valerse de esas relaciones para perpetuar o desarrollar el sistema de trabajo forzoso u obligatorio a que hace referencia la Comisión de Encuesta y de contribuir en la medida de lo posible a la aplicación de sus recomendaciones; ii) faciliten al Consejo de Administración informes apropiados y a intervalos oportunos;
- c) en lo que respecta a las organizaciones internacionales, invitar al Director General a que: i) informe a las organizaciones internacionales a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 12 de la Constitución sobre el incumplimiento del Miembro, y ii) solicite a las instancias competentes de estas organizaciones que examinen en el marco de su mandato y a la luz de las conclusiones de la Comisión de Encuesta toda cooperación que eventualmente mantengan con el Miembro en cuestión y, dado el caso, pongan fin lo más rápidamente posible a toda actividad que pueda redundar en forma directa o indirecta en la consolidación del trabajo forzoso u obligatorio;
- d) en lo que se refiere más concretamente a la Organización de las Naciones Unidas, invitar al Director General a solicitar la inscripción de un punto en el orden del día de la reunión de julio de 2001 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) relativo al incumplimiento por parte de Myanmar de las recomendaciones que figuran en el informe de la Comisión de Encuesta con miras a la adopción de recomendaciones dirigidas por el ECOSOC, por la Asamblea General, o por ambos, a los gobiernos y a los demás organismos especializados, con demandas análogas a las propuestas en los apartados b) y c) anteriores;
- e) invitar al Director General a presentar un informe al Consejo de Administración, de forma adecuada y a intervalos oportunos, sobre los resultados de las acciones expuestas en los apartados c) y d) que preceden, y a informar a las organizaciones internacionales pertinentes de cualquier avance efectuado por Myanmar en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

-
7. Paralelamente a estos acontecimientos, un intercambio de correspondencia entre el Director General y las autoridades de Myanmar facilitó el envío de dos misiones de cooperación técnica de la OIT a Yangón, en mayo y octubre de 2000, con el cometido de prestar asistencia a las autoridades para poner inmediatamente en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Estas misiones se tradujeron en la adopción de otra orden que complementaba la orden núm. 1/99, que prohibió por primera vez el trabajo forzoso y abarcó en su ámbito de aplicación a todas las autoridades, incluidas las Fuerzas Armadas.
 8. De conformidad con la resolución de 2000, el Director General escribió a los Estados Miembros en diciembre de 2000, y a través de los mismos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, señalando a su atención el párrafo pertinente de la resolución y pidiéndoles que le informaran sobre toda medida adoptada o prevista a este respecto. De conformidad con la resolución, el Director General escribió asimismo a las organizaciones internacionales y puso en marcha los procedimientos necesarios para incluir esta cuestión en el orden del día del período de sesiones de julio de 2001 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).
 9. Las respuestas iniciales recibidas por el Director General se resumieron en un informe provisional presentado a la reunión de marzo de 2001 del Consejo de Administración (documento GB.280/6). Las respuestas de los mandantes de la Organización indicaban que, de manera general, éstos habían adoptado lo que entonces se describió como una posición «de expectativa», a la luz del diálogo constante que habían entablado entretanto la OIT y las autoridades de Myanmar y que parecía tener grandes posibilidades de alcanzar resultados positivos. En ese momento se alcanzó un acuerdo sobre la visita a Myanmar, en septiembre y octubre de 2001, de un Equipo de Alto Nivel (EAN) designado por la OIT para que evaluara, con total independencia y libertad de movimiento, la situación real del problema del trabajo forzoso. Los resultados y recomendaciones del EAN condujeron a su vez, en mayo de 2002, al nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar y, en mayo de 2003, a un acuerdo sobre un plan de acción para abordar el trabajo forzoso, que incluía en particular la creación de un mecanismo de facilitación para tratar las quejas específicas relativas a esa cuestión. Ambos pasos fueron el resultado de recomendaciones fundamentales del EAN.
 10. No obstante, en la época en que se concluyó el proyecto de plan de acción, en mayo de 2003, el proceso de diálogo y cooperación perdió ímpetu, en parte debido a la incertidumbre que surgió a raíz de la campaña gubernamental contra la Liga Nacional para la Democracia (NLD). No fue posible continuar con la puesta en práctica del Plan de Acción, y hubo cada vez más llamamientos para retornar a la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la resolución de 2000². Las perspectivas de reactivar este Plan se redujeron en marzo de 2004 debido a que tres personas fueron condenadas a muerte por alta traición, entre otras cosas, sobre la base de sus presuntos contactos y cooperación con la OIT.
 11. En las conclusiones adoptadas al final de su sesión especial, en junio de 2005, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo indicó, entre otras cosas, que:

² Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 91.^a reunión (Ginebra, 2003), *Actas Provisionales* núm. 24, tercera parte, páginas 9 y 10.

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

12. En su reunión de noviembre de 2005, se comunicó al Consejo de Administración un informe sobre otras medidas adoptadas por los mandantes de conformidad con la resolución de 2000, así como información actualizada sobre las políticas aplicadas por otras organizaciones internacionales (véase el documento GB.294/6/1). Algunos documentos legislativos — como el relativo a la posición común de la UE sobre Myanmar y el Reglamento núm. 194/2008 de la UE — contienen, en sus disposiciones preambulares, referencias a la práctica del trabajo forzoso como una de las razones de las sanciones. En otros, como la Ley Birmana sobre Libertad y Democracia de 2003 adoptada por el Congreso de los Estados Unidos, se hace referencia concretamente a la resolución de 2000 y se prevé la posibilidad de celebrar consultas con la OIT para poner fin a ciertas disposiciones de dicha Ley. Algunos textos legislativos posteriores a 2005, tales como la ley de medidas económicas especiales que el Canadá aplica a Birmania desde 2007, también fueron motivados por el recurso continuo del trabajo forzoso en Myanmar.
13. En esa oportunidad también se presentaron al Consejo de Administración varias informaciones sobre algunos acontecimientos preocupantes, con inclusión de amenazas de muerte dirigidas contra el Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar. Estos hechos dieron lugar a una nueva discusión en la Conferencia en 2006, que dieron como resultado las siguientes conclusiones adoptadas sobre la base de las propuestas que formuló la Comisión de Propositiones:

Tras la intervención del Embajador Nyunt Maung Shein en nombre del Gobierno de Myanmar, la Comisión [de Propositiones] 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 en 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 [de Propositiones] 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 [de Propositiones] 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 [de Propositiones] 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 [de Propositiones], 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.

14. En noviembre de 2006, al no haberse concertado un acuerdo sobre un mecanismo para tramitar las quejas de trabajo forzoso con arreglo al marco establecido en las conclusiones de la Conferencia, el Consejo de Administración pidió a la Oficina que considerara la posibilidad de solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia acerca de cuestiones jurídicas específicas y estimó que el Director General podría transmitir documentos de la OIT de carácter público a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional para cualquier acción que ésta estimase oportuna.
15. Según las instrucciones de la Conferencia, la Oficina entabló negociaciones con el Gobierno a efectos de llegar a un acuerdo sobre el establecimiento de un mecanismo creíble de trámite de las quejas relativas al trabajo forzoso. Estas discusiones dieron como resultado la firma del Protocolo de Entendimiento Complementario, el 26 de febrero de 2007. El Protocolo de Entendimiento Complementario tenía por objeto contribuir a aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Se confió al Funcionario de Enlace y al Grupo de Trabajo gubernamental para la eliminación del trabajo forzoso establecido por el Gobierno de Myanmar la responsabilidad de aplicar el nuevo mecanismo de tramitación de quejas.

-
16. El período de prueba de un año para poner en práctica el Protocolo de Entendimiento Complementario se ha prorrogado todos los años desde 2008 (la prórroga más reciente fue el 26 de febrero de 2012), y su funcionamiento ha sido objeto de informes del Funcionario de Enlace que se han presentado desde entonces en cada reunión del Consejo de Administración. Al principio se recibían muy pocas quejas, principalmente porque el público no conocía los derechos consagrados en la ley ni el propio mecanismo de presentación de quejas, y también por temor a las represalias. Esta situación ha mejorado progresivamente a medida que han aumentado el compromiso del Gobierno respecto del proceso, así como la sensibilización pública y la confianza en el mismo.
 17. Mientras tanto, en su 98.^a (2009) y en sus reuniones ulteriores, la Conferencia, tras recordar que la persistencia del trabajo forzoso no podía disociarse de la situación imperante de una completa ausencia de libertad sindical y de una persecución sistemática de aquellos que tratan de sindicarse, hizo un llamamiento al Gobierno para que aceptara una extensión de la presencia de la OIT en Myanmar.
 18. Por otra parte, en 2010, varios delegados trabajadores ante la 99.^a reunión de la Conferencia presentaron una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución acerca del incumplimiento por Myanmar del Convenio núm. 87. La decisión de establecer o no una nueva comisión de encuesta relacionada con los puntos planteados en esta queja siguen pendiente ante el Consejo de Administración.

III. Acontecimientos recientes

19. En el contexto de la evolución política positiva registrada en Myanmar en el transcurso del año pasado ³, el Gobierno de Myanmar ha informado específicamente a la OIT los siguientes puntos en relación con las recomendaciones de la Comisión de Encuesta:
 - a) Se derogaron la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades de 1907 y fueron remplazadas por la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas. La nueva Ley no contiene ninguna disposición que tolere o permita el trabajo forzoso. La definición del trabajo forzoso prevista en la Ley se deriva del Convenio núm. 29 y tipifica de manera muy clara el trabajo forzoso como un delito penal. La gravedad de las sanciones previstas en la Ley es la misma que la de las estipuladas en virtud del artículo 374 del Código Penal.
 - b) Se están revisando otras reglas que autorizaban el trabajo forzoso, tales como el Manual de Prisiones, a través de la Ley de Prisiones, para garantizar que sus disposiciones no den lugar a ningún tipo de trabajo forzoso que pudiera ser contrario al Convenio núm. 29.
 - c) La OIT solicitó la liberación de 67 personas; según las informaciones actuales, diez de ellas todavía están en la cárcel.
 - d) A fin de demostrar su compromiso con la eliminación de cualquier práctica de trabajo forzoso, el Gobierno propuso una estrategia global y conjunta de referencia con objeto de eliminar todas las formas de trabajo forzoso en Myanmar de aquí a 2015. El 16 de marzo de 2012, la OIT y el Gobierno de Myanmar firmaron un Protocolo de Entendimiento que abarca los principales puntos relativos a la formulación de dicha estrategia. Se prevé que la aplicación de esta estrategia quede a cargo de un grupo de trabajo conjunto integrado por los miembros del grupo de trabajo del Gobierno para la eliminación del trabajo forzoso, así como por tres representantes como máximo

³ En el anexo II se reproducen las conclusiones adoptadas en la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia.

designados por el Ministerio de Defensa y la OIT. El Gobierno espera cumplir sus objetivos antes del plazo previsto para 2015.

- e) Como reacción ante las quejas presentadas ante la OIT en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario, 166 militares (27 oficiales y 139 militares de otros rangos) fueron condenados por violaciones de las leyes que prohíben el trabajo forzoso y el reclutamiento de menores. Se suministró a la OIT una lista con los nombres de 166 personas. Las sanciones impuestas oscilaban entre amonestaciones oficiales, multas pecuniarias, la pérdida de períodos de servicio que dan derecho a ascensos y pensión, y el descenso de grado, hasta la destitución del cargo y el encarcelamiento (tres casos). Dichas medidas están previstas en el capítulo VII de la Ley de Servicios de Defensa de 1959 y se aplican en cumplimiento de una sentencia dictada por un tribunal militar. En cuanto a los autores civiles de tales delitos, tres personas fueron procesadas con arreglo al Código Penal, dos de ellas condenadas y encarceladas. Un funcionario público fue destituido recientemente.

20. El Consejo de Administración examinó la situación en marzo de 2012 y sus conclusiones se reproducen en el anexo I del presente documento.

21. Por lo que se refiere a la libertad sindical y el cumplimiento del Convenio núm. 87, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinó en su reunión de noviembre y diciembre de 2011 la aplicación por el Gobierno de Myanmar del Convenio núm. 87. Las observaciones que formuló se pueden consultar en el informe que presentó a la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Informe III (Parte 1A)). La Comisión de Expertos tomó nota con interés de que, a raíz del asesoramiento brindado por la Oficina, el Parlamento (Hluttaw) adoptó la Ley sobre Organizaciones Sindicales el 16 de septiembre de 2011, que luego fue firmada y promulgada por el Presidente de la República el 11 de octubre de 2011. También formuló observaciones sobre la Ley. Ulteriormente, la Ley entró en vigor el 9 de marzo de 2012. El Reglamento de Organizaciones Sindicales fue firmado por el Ministro de Trabajo el 29 de febrero de 2012, tras su aprobación por el Gobierno. El Presidente designó al funcionario principal encargado del registro, quien ya designó a los funcionarios municipales encargados del registro. Por último, el proyecto de ley sobre la solución de los conflictos laborales entró en vigor el 28 de marzo de 2012. Posteriormente, se han registrado varias organizaciones de trabajadores y de empleadores en Myanmar.

22. Varios Estados Miembros han alentado, individual o colectivamente, esta evolución positiva reciente por medio de medidas específicas. Por ejemplo, la Unión Europea redujo, en virtud de la Decisión 2012/98/PESC del 17 de febrero de 2012, la lista de personas a las que se les denegaba el derecho a obtener un visado de entrada y suspendió las medidas restrictivas, con excepción del embargo de armas, el 23 de abril de 2012. Suiza también revisó su lista el 30 de marzo de 2012. Otros países, como Australia y Noruega, anunciaron la adopción de medidas similares. Los Estados Unidos adoptaron recientemente (el 17 de abril de 2012) una licencia general para autorizar ciertas transacciones financieras en apoyo de actividades humanitarias, religiosas y otras actividades no lucrativas.

IV. Observación final

23. De conformidad con las conclusiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 313.^a reunión (marzo de 2012), se invita a la Conferencia a revisar las medidas que adoptó anteriormente para garantizar el cumplimiento por Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

Anexo I

Decisión sobre el sexto punto del orden del día de la 313.ª reunión del Consejo de Administración: 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 tomó nota del informe del Funcionario de Enlace, de la declaración formulada por el Representante Permanente de la República de la Unión de Myanmar y de la discusión ulterior. Habida cuenta de los debates celebrados, el Consejo de Administración:

1. Acoge con satisfacción algunos hechos importantes y positivos ocurridos en Myanmar desde que se celebrara la 312.ª reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2011) y, en particular, la prórroga adicional del Protocolo de Entendimiento Complementario y la aprobación de la legislación por la que se derogan la Ley de Ciudades y la Ley de Aldeas de 1907, en la que se define el trabajo forzoso y en la que se prevén acciones penales contra los responsables de la imposición de trabajo forzoso.
2. Acoge asimismo con satisfacción la iniciativa del Gobierno, incluidos los servicios de defensa, de comprometerse formalmente a elaborar una estrategia integral, proactiva y conjunta con la OIT para la abolición total de todas las formas de trabajo forzoso de aquí a 2015. En este contexto, cabe señalar que es necesario aplicar medidas eficaces con carácter inmediato y que debería hacerse todo lo posible para alcanzar este objetivo lo antes posible. La intención de mantener la actual cooperación directa entre los servicios de defensa y la OIT en este sentido es una parte importante del proceso, ya que todos los sectores gubernamentales deben respetar la nueva legislación.
3. Aun reconociendo que éstas constituyen medidas importantes para el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, señala que la aplicación estricta de la nueva ley y el procesamiento y la imposición de sanciones adecuadas a las personas que la violen son de importancia crítica para alcanzar este objetivo y, por lo tanto, deberían incorporarse a la estrategia propuesta. La nueva estrategia debería ir acompañada de un compromiso público de alto nivel para aplicarla y garantizar su plena conformidad con el Convenio núm. 29.
4. Señala la importancia de garantizar que el alcance y la aplicación de esta política abarque todo el territorio de Myanmar, incluidas las zonas fronterizas, con el fin de lograr acuerdos de paz duraderos.
5. Toma nota de la información facilitada en relación con el procesamiento de algunos responsables de la imposición de trabajo forzoso y alienta al Gobierno a que trate de mantener un proceso basado en la educación/sensibilización con carácter preventivo, la plena aplicación de la ley y la rendición de cuentas de los responsables de estas prácticas mediante acciones penales como medio para acabar con la impunidad.
6. Acoge con satisfacción la ampliación de las actividades de sensibilización, incluida la distribución del folleto redactado conjuntamente por el Gobierno y la OIT, en el idioma birmano y en otros cuatro idiomas nacionales, y espera que éste se traducirá a otros idiomas y se distribuirá ampliamente.
7. Celebra asimismo la reciente liberación de otros activistas sindicales y espera la liberación incondicional e inmediata de todos los activistas sindicales y presos de conciencia que permanecen encarcelados.
8. Insta al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la Oficina, inclusive en el marco de las consultas que se celebrarán en la preparación de la legislación pertinente.
9. Expresa su satisfacción por la labor de la Oficina, en particular la realizada por el Funcionario de Enlace y su reducido equipo consagrado a este fin, y hace hincapié una vez más en la necesidad de reforzar y ampliar la capacidad de la Oficina de Enlace, incluso mediante la puesta a disposición de los recursos necesarios, la expedición sin demora por parte del

Gobierno de los visados solicitados, y la contratación de puntos focales locales para fortalecer las redes comunitarias y prestarles apoyo.

10. Alienta encarecidamente al Gobierno y al pueblo de Myanmar a seguir desplegando esfuerzos en pro de la democracia y, a este respecto, hace hincapié en la necesidad de que se respeten plenamente los derechos humanos y las normas internacionales.
11. Decide inscribir en el orden del día de la 101.^a reunión (junio de 2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto adicional, a efectos de considerar la revisión de las medidas adoptadas previamente por la Conferencia para garantizar el cumplimiento por Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.
12. Por último, solicita a la Mesa del Consejo de Administración que emprenda una misión a Myanmar y que informe a la Conferencia sobre todas las cuestiones pertinentes con el fin de contribuir a la consideración de dicha revisión.
13. El costo total de la citada misión, estimado en 58.000 dólares de los Estados Unidos, será financiado en primer lugar con los ahorros que se hagan en la parte I del presupuesto o, de no ser esto posible, con cargo a la Parte II del Presupuesto.

(Documentos GB.313/INS/6, GB.313/INS/6 (Add.) y GB.313/INS/6 (Add. 2).)

Anexo II

Conclusiones de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas en la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2011

La Comisión tomó nota de las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 29 por parte del Gobierno de Myanmar, así como del informe del Funcionario de Enlace de la OIT en Yangón, en el que figuran las últimas novedades en la aplicación del mecanismo de quejas sobre el trabajo forzoso, establecido el 26 de febrero de 2007, con una prórroga de su período de prueba, a partir de febrero de 2011, por otros 12 meses, hasta el 25 de febrero de 2012.

La Comisión tomó nota asimismo de las deliberaciones y de las decisiones adoptadas en el Consejo de Administración en noviembre de 2010 y marzo de 2011. Tomó nota, además, de la declaración del representante gubernamental y de la ulterior discusión al respecto. En particular, el Gobierno se refirió a la revisión en curso de la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, e indicó que el proyecto de ley prohíbe explícitamente el trabajo forzoso e incluye reservas en caso de que se produzcan catástrofes naturales. Mencionó asimismo las actividades de sensibilización que se han emprendido, inclusive en las regiones con minorías étnicas, y la asignación de fondos con el fin de paliar el riesgo de que el Gobierno recurra a trabajo no remunerado. En cuanto a las quejas en relación con el reclutamiento militar de menores de edad, el representante afirmó que los niños habían sido liberados del servicio, se habían impuesto medidas disciplinarias al personal militar y algunos oficiales habían sido despedidos y condenados a penas de prisión. Declaró que era evidente que se adoptarían medidas contra cualquier responsable, civil o militar, de casos de trabajo forzoso y reclutamiento militar de menores de edad.

La Comisión acogió con satisfacción la liberación de Daw Aung San Suu Kyi de su arresto domiciliario, lo cual venía pidiendo desde hacía muchos años. Instó nuevamente a que se liberara a otros prisioneros políticos, incluidos activistas del trabajo, que todavía están detenidos.

La Comisión se refirió a la reestructuración política que se ha emprendido desde la última reunión, y tomó nota de las primeras declaraciones del nuevo Presidente electo sobre sus prioridades políticas en materia de buen gobierno y buena gobernanza. La Comisión expresa su firme esperanza de que estos objetivos se traduzcan en acciones concretas y positivas y en medidas de respuesta y prevención encaminadas a la erradicación de todas las formas de trabajo forzoso, así como en el progreso de los derechos de los trabajadores.

A pesar de todo ello, la Comisión lamentó observar que no se han registrado progresos sustantivos en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta en 1998, a saber:

- 1) poner de conformidad los textos legislativos pertinentes con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29);
- 2) garantizar que, en la práctica, las autoridades no impongan más trabajo forzoso u obligatorio, y
- 3) aplicar estrictamente las sanciones correspondientes por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio.

La Comisión recordó que las decisiones relativas al cumplimiento por Myanmar de lo dispuesto en el Convenio núm. 29, adoptadas por la Conferencia en 2000 y 2006, y todos los elementos que contienen ¹ no han perdido su pertinencia. Manifestó su firme esperanza de que el Gobierno actúe con urgencia para garantizar que las medidas solicitadas se llevan a cabo en todos los niveles y por todas las autoridades civiles y militares. La Comisión instó firmemente al

¹ <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#I>,
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/pr-3-2.pdf>.

Gobierno a que aplique plenamente y sin demora las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta y los comentarios y observaciones de la Comisión de Expertos.

En particular, el Gobierno debería:

- 1) presentar los proyectos de propuestas de enmiendas de la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades a la OIT para recabar los comentarios y el asesoramiento de la Oficina a fin de garantizar la plena conformidad de estos instrumentos con el Convenio núm. 29, y asegurarse de su pronta aprobación para que sean promulgados y aplicados en la práctica;
- 2) adoptar medidas para garantizar que el marco constitucional y legislativo prohíbe la exacción efectiva del trabajo forzoso en todas sus formas;
- 3) adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, eliminar y castigar todas las prácticas de trabajo forzoso, entre otras, el reclutamiento de niños para el ejército, el reclutamiento forzoso para las brigadas de incendios y las unidades de reserva de la milicia, así como para el transporte de suministros, la construcción, el mantenimiento y el abastecimiento de los campos militares, los trabajos agrícolas, la trata de seres humanos para el trabajo forzoso, prácticas todas ellas constantes y generalizadas;
- 4) garantizar estrictamente que los responsables del trabajo forzoso, ya sean civiles o militares, son procesados con arreglo al Código Penal y que se les imponen sanciones suficientemente disuasorias;
- 5) poner en marcha sin demora las consultas propuestas entre la OIT y los Ministerios de Finanzas y Planificación a fin de garantizar que se asignan las partidas presupuestarias necesarias para que los trabajadores sean contratados sin trabas y con una remuneración adecuada;
- 6) facilitar que se celebren consultas significativas entre la OIT y los representantes del Ministerio de Defensa y del Alto Mando del Ejército para tratar tanto de las prácticas políticas como de las conductas por las que se rige el trabajo forzoso en el ejército;
- 7) poner fin de inmediato al hostigamiento, a las represalias y al encarcelamiento de quienes recurren al mecanismo de quejas, se les asocia con él o facilitan su uso;
- 8) liberar de inmediato a los reclamantes y otras personas asociadas con el uso del mecanismo de quejas que estén actualmente arrestados, y readmitirlos a sus puestos en el caso de que, a raíz de ello, les hubieran sido revocadas sus licencias profesionales;
- 9) intensificar las actividades de sensibilización en todo el país, incluidas aquellas vinculadas con proyectos de infraestructuras y de formación de los cuerpos de la policía y del ejército;
- 10) facilitar sin demora la producción y amplia distribución del folleto en las lenguas vernáculas que existan todavía;
- 11) tratar de lograr la adopción de un acuerdo sobre un auténtico plan conjunto de acción con el Grupo de tareas de las Naciones Unidas en el país sobre vigilancia y presentación de informes en relación con la situación de los niños en los conflictos armados, del cual la OIT es miembro, incidiendo entre otros temas en el reclutamiento militar de los menores de edad.

Tal y como se solicitó en la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000, la Comisión ha contado con la colaboración de todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el intento de erradicar de un modo efectivo el trabajo forzoso en Myanmar. Del mismo modo, ha pedido a todos los inversores en Myanmar que se aseguren de que sus actividades en el país no se utilizan para perpetuar o extender el uso del trabajo forzoso, sino que, antes bien, éstas contribuyen favorablemente a su completa erradicación.

La Comisión instó al fortalecimiento de la capacidad de la que dispone el Funcionario de Enlace de la OIT para ayudar al Gobierno a dar curso a todas las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y a asegurar la eficacia del funcionamiento del mecanismo de presentación de quejas, así como cualquier otra medida adicional necesaria que conduzca a la completa erradicación del trabajo forzoso. En particular, la Comisión expresó su firme esperanza de que el Gobierno daría, sin demora, plenas garantías de la concesión del visado de entrada para cualquier otro funcionario internacional de la categoría profesional.

La Comisión pidió al Gobierno que examinara con el Funcionario de Enlace las referencias que se hayan formulado durante la presente discusión a órdenes de trabajos forzados, así como a

órdenes y documentos similares que se hayan presentado a la Comisión de Expertos, y solicitó que se informara al Consejo de Administración, en su reunión de noviembre, respecto de cualquier progreso realizado en este sentido. Alentó al Gobierno a que solicite el concurso de la Oficina de la OIT para poner en práctica un mecanismo para el examen e investigación, con carácter urgente, de las alegaciones relativas a dichas órdenes.

La Comisión instó al Gobierno a que proporcione información detallada a la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas en relación con los asuntos mencionados, a fin de examinarlas en su reunión de este año y espera estar en posición de tomar nota de cambios significativos al respecto en la próxima reunión de la Conferencia.

(OIT, *Actas Provisionales* núm. 18, tercera parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011, pág. 11.)

.....
: Se ha impreso un número limitado de copias del presente documento para reducir al mínimo el impacto :
: ambiental de las actividades de la OIT y contribuir a la neutralidad climática. Se ruega a los delegados y a los :
: observadores que lleven consigo sus copias cuando asistan a las reuniones y que se abstengan de pedir :
: copias adicionales. Todos los documentos de la CIT se pueden obtener en línea en la dirección www.ilo.org. :
.....