



Organización
Internacional
del Trabajo

Hacia la libertad y la dignidad en Myanmar

Informe de la comisión de encuesta nombrada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

4 de agosto de 2023

Abreviaciones

AAPP	Asociación de Asistencia para los Prisioneros Políticos
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BEWU	Unión de Trabajadores de Educación Básica
BWFM	Federación de Trabajadores de la Construcción y la Madera de Myanmar
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
Conferencia	Conferencia Internacional del Trabajo
CNDS	Consejo Nacional de Defensa y Seguridad
CSI	Confederación Sindical Internacional
CTUM	Confederación de Sindicatos de Myanmar
EAO	organizaciones étnicas armadas
GCR2P	Centro Global para la Responsabilidad de Proteger
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IIFMM	Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar
ISP	Internacional de Servicios Públicos
IWFM	Federación de Trabajadores Industriales de Myanmar
MICS-TUF	Federación Sindical de Industrias, Oficios y Servicios de Myanmar
MLA	Alianza Obrera de Myanmar
MOLIP	Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población
MRG	Grupo Internacional pro Derechos de las Minorías
MWFM	Federación de Trabajadores Mineros de Myanmar
NUCC	Consejo Consultivo de Unidad Nacional
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
pymes	pequeñas y medianas empresas
SAC	Consejo de Administración Estatal
SLORC	Consejo de Restauración del Orden Público Estatal
SPDC	Consejo Estatal de Paz y Desarrollo
STUM	Sindicato Solidaridad de Myanmar
UEC	Comisión Electoral de la Unión
UITA	Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles Restaurantes, Tabaco y Afines

Índice

	Página
Abreviaciones.....	3
Resumen	9
Establecimiento de la comisión de encuesta	9
Composición y mandato de la comisión.....	9
Procedimiento de la comisión.....	9
Visión de conjunto del informe.....	10
Constataciones y conclusiones	10
Convenio núm. 87	10
Convenio núm. 29	11
Recomendaciones de la comisión	12
Capítulo 1. Establecimiento de la comisión de encuesta	15
A. Procedimientos incoados previamente en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar.....	15
B. Acontecimientos que han conducido al establecimiento de la presente comisión	16
C. Constitución de la comisión de encuesta y nombramiento de sus miembros	18
Capítulo 2. Procedimiento seguido por la comisión de encuesta.....	20
A. Primera reunión de la comisión	20
Declaración solemne de los miembros de la comisión	20
Disposiciones legales aplicables y adopción del reglamento.....	20
Objeto y términos de las interacciones de la comisión con las autoridades militares.....	21
Medidas para prevenir los riesgos para la seguridad de las personas y las organizaciones que interactúan con la comisión	22
Invitaciones a presentar información por escrito	22
Decisiones con miras a la labor posterior de la comisión	23
B. Comunicaciones recibidas por la comisión tras su primera reunión	23
C. Segunda reunión de la comisión	26
Comunicaciones previas con los países pertinentes	26
Segunda reunión y visitas a los países.....	27
Audiencias de los testigos.....	27
D. Tercera reunión de la comisión.....	29
Capítulo 3. Antecedentes	30
A. La comisión de encuesta de 1998 y la evolución posterior	30
Contexto de la comisión de 1998.....	30

Conclusiones y recomendaciones de la comisión de 1998.....	31
Evolución tras el informe de la comisión de 1998.....	32
B. Sinopsis de los comentarios de los órganos de control de la OIT relacionados con los Convenios núms. 29 y 87	37
Convenio núm. 29	38
Convenio núm. 87	41
C. Examen por parte de las Naciones Unidas de la situación en Myanmar con respecto a la libertad sindical y de asociación y el trabajo forzoso	52
Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General y Consejo de Seguridad.....	53
Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar	54
Órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados.....	55
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	56
Corte Internacional de Justicia	56
Capítulo 4. Caso sometido a la comisión	58
A. Cuestiones remitidas a la comisión y esferas prioritarias de la investigación.....	58
Convenio núm. 29	58
Convenio núm. 87	60
B. Preguntas preliminares.....	62
Atribución de actuaciones y omisiones de las autoridades militares en el contexto de la aplicación de los Convenios núms. 87 y 29 de la OIT	62
Objeciones de las autoridades militares al establecimiento de la comisión de encuesta y falta de cooperación con esta	66
Objeciones al establecimiento de la comisión	66
Ausencia de cooperación con la comisión.....	69
Capítulo 5. El contexto	71
A. Información general sobre el país.....	71
B. Situación política, económica, social y de seguridad en Myanmar	72
Contexto político e institucional.....	72
Escalada del conflicto armado y la violencia	78
C. Leyes y reglamentos de Myanmar pertinentes para la investigación	83
Derechos de libertad sindical	83
Libertades civiles	86
Capítulo 6. Derechos y libertades previstos en los Convenios núms. 87 y 29	104
A. Convenio núm. 87	104
La libertad sindical y de asociación en la OIT y en el derecho internacional	104
Disposiciones sustantivas del Convenio núm. 87.....	106

B.	Convenio núm. 29	109
	Prohibición del trabajo forzoso u obligatorio por la OIT y el derecho internacional	109
	Disposiciones sustantivas del Convenio núm. 29.....	111
C.	Relación entre el Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 29	114
Capítulo 7. Resultado de las averiguaciones de la comisión sobre los hechos		116
A.	Pruebas y material documental: nota sobre la metodología aplicada	116
B.	Averiguaciones sobre los hechos en relación con el Convenio núm. 87	117
	Enmiendas legislativas adoptadas tras el golpe militar que restringen los derechos garantizados por el Convenio núm. 87 y las libertades civiles conexas	117
	El Movimiento de Desobediencia Civil y la represión de las protestas en favor de la democracia.....	125
	Acciones que socavan las libertades civiles de los dirigentes y afiliados sindicales y erosionan el movimiento sindical	134
	Obstrucción de actividades sindicales legítimas	147
	Prácticas que impiden las actividades sindicales a nivel del lugar de trabajo en el sector privado	153
	Resiliencia en un clima de miedo, violencia y conflicto prolongados	158
C.	Resultado de las averiguaciones sobre los hechos en relación con el Convenio núm. 29	161
	Prácticas de trabajo forzoso impuestas por los militares de Myanmar antes del 1.º de febrero 2021	162
	Trabajo exigido por los militares de Myanmar en el contexto de los conflictos armados y las actividades militares desde el 1.º de febrero de 2021	163
	Trabajo forzoso exigido por las organizaciones étnicas armadas o por grupos armados de oposición.....	170
	Exigencias impuestas a los empresarios en el ámbito laboral.....	170
	Trabajo en las prisiones	171
	Horas extraordinarias en el sector privado.....	172
	Libertad de dimitir del empleo público.....	174
	Cumplimiento efectivo de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio	175
Capítulo 8. Conclusiones de la comisión.....		177
A.	Conclusiones relativas al cumplimiento del Convenio núm. 87	177
	Obligaciones en virtud del Convenio núm. 87 y el estado de emergencia declarado por los militares	177
	Conclusiones con respecto a las libertades civiles indispensables para el ejercicio de la libertad sindical	188
	Conclusiones con respecto a restricciones específicas a los derechos establecidos en el Convenio núm. 87.....	195

B.	Conclusiones relativas al cumplimiento del Convenio núm. 29	195
	Evaluación de determinadas prácticas a la luz de la definición de trabajo forzoso u obligatorio que figura en el artículo 2 del Convenio	196
	Capítulo 9. Recomendaciones y observaciones finales de la comisión.....	206
A.	Recomendaciones	206
	Recomendaciones con respecto a las medidas que las autoridades militares deberían adoptar	206
	Recomendaciones adicionales a Myanmar	208
B.	Observaciones finales.....	210
	Agradecimientos	211

Anexos

I.	Biografías de los comisionados	213
II.	Disposiciones sustantivas del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	214
	Convenio núm. 87	214
	Convenio núm. 29	215
III.	Disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a las quejas por el incumplimiento de los convenios ratificados	217
IV.	Reglas de procedimiento	219
A.	Procedimiento general.....	219
B.	Procedimiento para la celebración de audiencias con los representantes y testigos	220

Resumen

Establecimiento de la comisión de encuesta

Tras el golpe militar del 1.º de febrero de 2021 en Myanmar, el Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo (Conferencia) expresaron su preocupación con respecto a las denuncias de violaciones de la libertad sindical y de asociación y de casos de trabajo forzoso en el país. En junio de 2021, la Conferencia adoptó la [Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar](#). Posteriormente, en marzo de 2022, el Consejo de Administración [decidió](#) constituir una comisión de encuesta, con arreglo al artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en relación con el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Myanmar ratificó ambos convenios en 1955.

Composición y mandato de la comisión

El Consejo de Administración designó a las siguientes personas para integrar la comisión de encuesta: Juez Raul Cano Pangalangan (Filipinas) en calidad de Presidente, y Jueza Dhayanithie Pillay (Sudáfrica) y Dra. Faustina Pereira (Bangladesh) en calidad de miembros. En virtud de lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución de la OIT, el mandato de la comisión era preparar un informe que contuviera el resultado de sus averiguaciones sobre los hechos y sus recomendaciones en relación con el cumplimiento por Myanmar de los Convenios núms. 87 y 29.

Procedimiento de la comisión

La comisión celebró su primera reunión en Ginebra del 25 al 27 de agosto de 2022, durante la cual adoptó sus reglas de procedimiento. A continuación, invitó a una amplia variedad de entidades a presentar información pertinente, entre otras, las autoridades militares de Myanmar, los Gobiernos de los Estados Miembros de la OIT, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. También invitó a proporcionar información al Gobierno de Unidad Nacional, formado por fuerzas democráticas de Myanmar opuestas al golpe militar de 2021. La segunda reunión de la comisión tuvo lugar del 6 al 18 de febrero de 2023 en Bangkok, Nueva Delhi y Ginebra. La comisión celebró su tercera reunión en Ginebra del 10 al 14 de julio de 2023.

La labor de la comisión se centró principalmente en la evolución de los acontecimientos relacionados con la situación de la libertad sindical y de asociación y el trabajo forzoso en Myanmar después del 1.º de febrero de 2021. El proceso de encuesta consistió en el examen de la información presentada por escrito, el material documental y los testimonios de 107 testigos. A pesar de los esfuerzos de la comisión por recabar la cooperación de las autoridades militares de Myanmar mediante el envío de comunicaciones el 7 de septiembre de 2022, el 12 de enero de 2023 y el 23 de mayo de 2023, no se obtuvo dicha cooperación. No obstante, el 7 de julio de 2023, las autoridades militares transmitieron una nota verbal a la OIT con información sobre algunas cuestiones planteadas por la comisión, que se ha hecho constar en el informe. No se permitió a la comisión llevar a cabo una visita *in situ* a Myanmar.

Visión de conjunto del informe

En los capítulos 1 y 2 del informe de la comisión se presentan los acontecimientos que desembocaron en su establecimiento y una visión general de sus procedimientos. En el capítulo 3 se exponen, como antecedentes, las constataciones de una comisión de la OIT anterior que examinó la cuestión del trabajo forzoso en Myanmar en 1997-1998, así como un resumen de las evaluaciones realizadas por otros órganos de control de la OIT con respecto a la aplicación por Myanmar de los Convenios núms. 87 y 29, y se alude a la labor de los órganos y mecanismos de las Naciones Unidas relacionados con la libertad sindical y de asociación y el trabajo forzoso en Myanmar. En el capítulo 4, se presentan los asuntos sometidos a la consideración de la comisión y se tratan diversas cuestiones preliminares. En los capítulos 5 y 6 del informe, la comisión examina el contexto actual del país y los derechos y libertades protegidos en los Convenios núms. 87 y 29. A continuación, la comisión expone sus averiguaciones sobre los hechos basándose en la información y los elementos de prueba presentados (capítulo 7) y sus conclusiones con respecto al cumplimiento por Myanmar de dichos convenios (capítulo 8). Por último, la comisión formula sus recomendaciones y observaciones finales (capítulo 9).

Constataciones y conclusiones

Convenio núm. 87

La comisión concluyó que las medidas impuestas por las autoridades militares tras el golpe militar, tanto las medidas legislativas promulgadas como las medidas adoptadas en la práctica por el ejército, la policía y las autoridades administrativas bajo su control, han tenido repercusiones nefastas en el ejercicio de libertades civiles básicas que son esenciales para el disfrute de los derechos de libertad sindical y de asociación protegidos por el Convenio núm. 87. Dirigentes y afiliados sindicales han sido asesinados, detenidos arbitrariamente, sometidos a juicios amañados, condenados, encarcelados, maltratados y torturados, amenazados, intimidados, sometidos a vigilancia, forzados a exiliarse, privados de sus libertades civiles básicas y oprimidos en el lugar de trabajo debido a su afiliación y actividades sindicales. Las dirigentes sindicales han sido sometidas a un trato especialmente violento por parte del aparato de seguridad, incluida la violencia sexual.

La comisión concluyó que esta persistente opresión de los sindicalistas —específicamente dirigida contra los dirigentes de la única confederación sindical y de las principales federaciones del país— ha comportado su incapacidad de seguir realizando actividades sindicales y de proteger los intereses de sus afiliados. Los dirigentes sindicales no pueden organizar a los trabajadores, inscribir sus sindicatos, comunicarse entre ellos, representar a los trabajadores en los conflictos laborales, llevar a cabo actividades de formación o participar de forma significativa en ninguna otra actividad sindical. La falta de acceso a vías de recurso y de reparación rápidas y eficaces también ha contribuido a restringir las actividades sindicales.

En estas circunstancias, debido a las graves y amplias restricciones de las libertades civiles básicas que son imprescindibles para el ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y la falta de vías de recurso y de reparación disponibles, los derechos contemplados en el Convenio núm. 87 no pueden ejercerse libremente en Myanmar. Por consiguiente, la comisión concluyó que las medidas que amenazan y restringen el disfrute de esas libertades civiles básicas adoptadas u ordenadas por las autoridades militares tras su golpe de febrero de 2021 contravienen las obligaciones de Myanmar en virtud de dicho convenio.

La comisión también concluyó que existen serios obstáculos prácticos para la constitución y el funcionamiento de los sindicatos tras el golpe militar en Myanmar. En particular, la inscripción de los sindicatos en el registro ha quedado paralizada y se está pidiendo a estos que devuelvan sus certificados de inscripción y procedan a la reelección de sus dirigentes. Los sindicatos tampoco pueden recaudar las cuotas sindicales, sufren acoso antisindical y deben competir con sindicatos amarillos y comités de coordinación en el lugar de trabajo apoyados por el empleador. La policía o el ejército dispersa las huelgas en los lugares de trabajo, se amenaza y detiene a los participantes en ellas y no existen vías de recurso y de reparación independientes e imparciales para las violaciones de los derechos laborales. La comisión concluyó que las diversas medidas impuestas por las autoridades militares, incluidas las autoridades laborales bajo su control, en conjunción con el clima de completa inseguridad y de constantes amenazas para los dirigentes y afiliados sindicales, han provocado amplias restricciones de los derechos sindicales específicos contemplados en el Convenio núm. 87. Ello incluye las restricciones del derecho a constituir organizaciones de trabajadores sin autorización previa (artículo 2), del derecho a elegir libremente a los representantes sindicales, del derecho a organizar su administración y sus actividades y a formular su programa de acción libremente (artículo 3) y del derecho a no estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa (artículo 4). Por consiguiente, la comisión concluyó que estos actos de las autoridades militares contravienen las obligaciones de Myanmar en virtud del Convenio núm. 87 e impiden la aplicación plena y efectiva de dicho convenio en la legislación y en la práctica.

Convenio núm. 29

La comisión concluyó que el ejército de Myanmar ha utilizado a los residentes de forma continuada, sistemática y generalizada para realizar distintos tipos de trabajo forzoso en el contexto de actividades militares, por ejemplo, como porteadores, guías y escudos humanos, así como para el cultivo, la construcción y el mantenimiento de campamentos o instalaciones militares, y para el suministro de transporte, alojamiento, alimentos y labores domésticas. Además, las autoridades militares han obligado a las empresas a trabajar durante los días de «huelga silenciosa» en el contexto del Movimiento de Desobediencia Civil, lo que equivale a trabajo forzoso u obligatorio según lo dispuesto en el Convenio. La comisión concluyó que las mencionadas prácticas contravienen las obligaciones de Myanmar en virtud del Convenio núm. 29. Asimismo, constató que, en el contexto actual, la imposición de trabajos penitenciarios a personas condenadas en procesos judiciales manifiestamente carentes de independencia, imparcialidad y las debidas garantías procesales no está incluida en la excepción contenida en el artículo 2, 2), c) del Convenio. Por consiguiente, concluyó que la imposición de trabajos penitenciarios en tales casos contraviene lo dispuesto en el Convenio.

La comisión también constató que la información y los elementos de prueba presentados apuntaban *prima facie* a la existencia de situaciones en que las horas extraordinarias realizadas en el sector privado podían, en ciertos casos, equivaler a trabajo forzoso u obligatorio según lo dispuesto en el Convenio. Las autoridades militares no han aportado información satisfactoria sobre las medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la prohibición de trabajo forzoso en ningún sector de la economía. Aunque se estableció un mecanismo nacional de presentación de quejas sobre trabajo forzoso en 2019, la comisión observó en la información facilitada por las autoridades militares en julio de 2023 que dicho mecanismo no había recibido ninguna queja desde principios de 2021.

Asimismo, la comisión consideró que el artículo 359 de la Constitución de Myanmar de 2008, que permite la imposición de trabajo forzoso en el contexto de «las obligaciones que

la Unión asigne de conformidad con la ley y en aras del interés general», permite la imposición de trabajo obligatorio contraviniendo lo dispuesto en el Convenio. Un ejemplo de ello es la Ley sobre el Servicio Militar (2010), que permite el uso de conscriptos para realizar trabajos que no sean de carácter puramente militar, lo que no es compatible con las obligaciones de Myanmar en virtud del Convenio núm. 29. La comisión también consideró que las sanciones aplicables a las personas declaradas culpables de la imposición de trabajo forzoso u obligatorio previstas en el Código Penal y en la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, que pueden limitarse únicamente a una multa, no son disuasorias ni realmente adecuadas tal como se exige en el Convenio.

En estas circunstancias, la comisión concluyó que el hecho de que Myanmar no haya adoptado las medidas necesarias, tanto en la legislación como en la práctica, para garantizar que los miembros de las fuerzas armadas no exijan trabajo forzoso, incluso mediante la aplicación estricta de las sanciones establecidas en la legislación, y la falta de un cumplimiento adecuado de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio con respecto a terceros contravienen las obligaciones de Myanmar en virtud de los artículos 1 y 25 del Convenio núm. 29.

Recomendaciones de la comisión

Si bien la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia no han reconocido a las autoridades militares como representantes del Gobierno de Myanmar, la comisión concluyó que estas, como agente del Estado, tiene la obligación de responder por los actos que han llevado a cabo y que suscitan preocupación en cuanto al cumplimiento por Myanmar de sus obligaciones en virtud de los Convenios núms. 87 y 29 (véanse los párrafos 176 a 186 del informe). Por consiguiente, la comisión dirige, ante todo, sus recomendaciones a las autoridades militares para que adopten medidas de inmediato, de modo que se ponga fin a las flagrantes violaciones en curso de ambos convenios y se impidan nuevos abusos (véanse los párrafos 641 a 644 del informe).

En particular, con respecto al Convenio núm. 87, la comisión urge a las autoridades militares a cesar de inmediato todas las formas de violencia, tortura y cualquier otro tipo de trato inhumano contra dirigentes y afiliados sindicales y otras personas en relación con el ejercicio de actividades de trabajadores o de empleadores legítimas. También urge a las autoridades militares a liberar de forma incondicional a todos los sindicalistas detenidos, condenados y encarcelados en relación con el ejercicio de sus libertades civiles y de actividades sindicales legítimas, lo que también incluye la expresión de opiniones críticas y la participación en manifestaciones pacíficas. Asimismo, urge a las autoridades militares a retirar todos los cargos penales que sigan pesando contra sindicalistas y otras personas por haber ejercido pacíficamente sus libertades civiles en relación con actividades sindicales legítimas; a poner fin de inmediato a toda forma de intimidación, amenaza, estigmatización, acoso y vigilancia de sindicalistas y de sus familiares, así como los ataques contra locales y bienes sindicales y su destrucción; y a revocar la privación de la nacionalidad y devolver los documentos de viaje a los dirigentes y afiliados sindicales concernidos. En sus recomendaciones, también urge a cesar todas las medidas punitivas desproporcionadas o arbitrarias contra personas que ejercen pacíficamente sus libertades civiles para reclamar el restablecimiento de un régimen democrático en el que puedan disfrutar plenamente de sus derechos de libertad sindical y de asociación; a revocar todas las órdenes militares u otras medidas adoptadas a partir de febrero de 2021 consideradas como restrictivas de la libertad sindical y de asociación y de las libertades civiles básicas de los sindicalistas; y a restablecer plenamente la protección de las libertades civiles básicas necesarias para el ejercicio de la libertad sindical y de asociación que han sido

suspendidas o restringidas. Por último, la comisión urge a las autoridades militares a cesar toda forma de injerencia en la constitución, la administración y el funcionamiento de los sindicatos a todos los niveles, y a abstenerse de adoptar toda medida o publicar declaraciones que condonen, faciliten o alienten el acoso antisindical, la injerencia u otros abusos de los derechos sindicales por parte de empleadores públicos o privados.

Con respecto al Convenio núm. 29, la comisión urge a las autoridades militares a actuar de inmediato para poner fin a la imposición de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, tal como se define en el Convenio, por parte del ejército y sus fuerzas y grupos armados asociados; y a poner fin a todo reclutamiento forzoso en el ejército, en particular el reclutamiento forzoso de niños. También les urge a cesar toda acción que interfiera con la libertad de las empresas de abrir y cerrar sus establecimientos; y a cesar con efecto inmediato la imposición de trabajos penitenciarios como consecuencia de condenas penales dictadas a partir del 1.º de febrero de 2021 en procesos judiciales manifiestamente carentes de independencia, imparcialidad y las debidas garantías procesales.

Además de las recomendaciones que anteceden, la comisión formuló una serie de recomendaciones adicionales dirigidas a Myanmar para su aplicación cuando el país recupere una situación que se caracterice por la gobernanza mediante instituciones y procesos democráticos (véanse los párrafos 645 a 650 del informe).

En particular, la comisión recomienda que Myanmar se asegure de que su Constitución y su legislación respeten la libertad sindical y de asociación y el derecho a no ser sometido a trabajo forzoso, tal como se garantiza en los Convenios núms. 87 y 29. Una vez que las condiciones lo permitan, Myanmar debería reanudar y reactivar el proceso de reforma de la legislación laboral que quedó interrumpido por el golpe militar, a fin de enmendar la legislación con miras a asegurar su plena conformidad con los Convenios núms. 87 y 29, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La comisión también recomienda que Myanmar establezca un servicio de inspección del trabajo y mecanismos de solución de conflictos laborales eficaces, lo que también incluye tribunales competentes para ocuparse de las cuestiones relativas a la libertad sindical y de asociación y la prohibición del trabajo forzoso, en el marco de los esfuerzos generales destinados a establecer instituciones democráticas, que son elementos necesarios para la protección de los derechos y libertades fundamentales.

Con respecto al Convenio núm. 87, la comisión recomienda asimismo que Myanmar investigue rápidamente, a través de un mecanismo independiente e imparcial, las graves violaciones de las libertades civiles básicas de los sindicalistas afectados por las medidas impuestas por las autoridades militares a partir del 1.º de febrero de 2021. También recomienda que Myanmar adopte todas las medidas necesarias para crear y mantener un entorno en el que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan ejercer libremente los derechos contemplados en el Convenio núm. 87 sin amenazas de intimidación o daños, y vele por que las autoridades laborales tengan la capacidad y los recursos para llevar a cabo las funciones que la legislación les asigna con respecto a la libertad sindical y de asociación y para asegurar su correcta aplicación en la práctica.

En relación con el Convenio núm. 29, la comisión recomienda que Myanmar evalúe el funcionamiento de las autoridades y los mecanismos nacionales responsables de la supresión del trabajo forzoso u obligatorio y del cumplimiento de la legislación pertinente, con la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores; fortalezca su capacidad y cooperación; y vele por que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tengan acceso a tales autoridades para denunciar toda práctica contraria al Convenio. También

recomienda que Myanmar adopte medidas específicas para poner fin al trabajo forzoso exigido a mujeres y hombres rohinyás y a otras minorías étnicas o religiosas, entre otras cosas mediante la detección y el tratamiento de los actos de discriminación contra estos y de sus causas profundas, con la participación de esas comunidades. Myanmar debería asimismo velar por que todo sistema futuro de servicio militar obligatorio o cualquier otra obligación de servicio nacional y toda restricción que impida a los funcionarios renunciar a sus puestos, incluido el personal militar, se conciban y apliquen en consonancia con lo exigido en el Convenio. Por último, la comisión recomienda que Myanmar revise la legislación nacional que prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio para asegurarse de que prevé sanciones realmente adecuadas y disuasorias, y vele por el estricto cumplimiento de la legislación, incluso mediante el desarrollo de medios y métodos para hacer un seguimiento y una evaluación de su cumplimiento de forma periódica.

En sus observaciones finales, la comisión destaca la importancia de que los marcos jurídicos se adecúen a las normas internacionales y existan instituciones sólidas para la promoción y la protección efectivas de las libertades civiles básicas y los derechos y libertades fundamentales. La comisión considera que el respeto de todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, incluido el principio de igualdad y no discriminación, es necesario para un futuro inclusivo y próspero en Myanmar. Debido a la urgencia que reviste la situación, la comisión considera que todas las partes interesadas deben esforzarse por llevar a cabo una transición pacífica hacia instituciones y procesos plenamente democráticos, y que la comunidad internacional debe aportar el apoyo y el compromiso necesarios, incluido con respecto a las personas que han huido de Myanmar debido al riesgo de persecución. Por último, la comisión rinde homenaje a los ciudadanos de Myanmar que han testificado ante ella, en muchos casos poniendo en grave peligro su propia vida y la de sus familiares, y han compartido sus historias y experiencias que atestiguan las dificultades y privaciones que sufren y su lucha por la libertad.

Capítulo 1. Establecimiento de la comisión de encuesta

1. En su 344.^a reunión (marzo de 2022), el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo («Consejo de Administración») decidió por unanimidad, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), «constituir una comisión de encuesta en relación con el incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)»¹. Myanmar ratificó los dos convenios el 4 de marzo de 1955 y ambos están en vigor en el país.
2. A fin de lograr una cabal comprensión del contexto que dio lugar a la decisión del Consejo de Administración, es importante recordar la trayectoria histórica del seguimiento dado por la OIT a la aplicación de esos derechos fundamentales en Myanmar. A tal efecto, en el presente capítulo introductorio se recuerdan los anteriores procedimientos incoados en 1997 en virtud del artículo 26 de la Constitución con respecto al incumplimiento por parte de Myanmar del Convenio núm. 29 y los acontecimientos que llevaron a instituir la comisión de encuesta.

A. Procedimientos incoados previamente en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar

3. En su 268.^a reunión (marzo de 1997), el Consejo de Administración decidió constituir una comisión de encuesta a fin de examinar la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por 25 delegados trabajadores ante la 83.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Conferencia) (junio de 1996) acerca del incumplimiento por parte de Myanmar del Convenio núm. 29². La comisión de encuesta publicó su informe el 2 de julio de 1998³. Para garantizar el cumplimiento por Myanmar de las recomendaciones formuladas por la comisión de encuesta, la Conferencia adoptó el 14 de junio de 2000 una resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar⁴.
4. Durante la 99.^a reunión de la Conferencia (junio de 2010), varios delegados de los trabajadores presentaron una nueva queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT relativa al incumplimiento por Myanmar del Convenio núm. 87⁵. No obstante, en noviembre de 2012, el Consejo de Administración decidió que, en vista de algunos avances que se habían producido en el país, como la promulgación de la Ley de Organizaciones Sindicales de 2011 y la buena disposición del Gobierno para cooperar con la OIT y recibir asistencia técnica relativa a la libertad sindical, no se adoptarían más medidas con respecto a esa queja⁶.

¹ OIT, *Actas de la 344.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo* (marzo de 2022), GB.344/PV, párr. 394, j).

² OIT, *Actas de la 268.ª reunión*, GB.268/PV (Rev.), IV/5.

³ OIT, «Trabajo forzoso en Myanmar (Birmania)», Informe de la comisión de encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), *Boletín Oficial*, vol. LXXXI, 1998, Series B («Informe de la comisión de encuesta de 1998»).

⁴ OIT, *Resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar*, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, 2000.

⁵ OIT, *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*, Consejo de Administración, 309.ª reunión (noviembre de 2010), GB.309/7.

⁶ OIT, *Actas de la 316.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo* (noviembre de 2012), GB.316/PV (&Corr.), párr. 212.

5. Posteriormente, la Conferencia adoptó sendas resoluciones, en 2012 y 2013, por las que autorizaba la prestación a Myanmar de asistencia técnica de la OIT con relación al trabajo forzoso y la libertad sindical y suprimía las medidas establecidas en 2000 en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT ⁷. En su resolución de 2013, la Conferencia invitó al Consejo de Administración a que siguiera examinando la evolución de la situación en Myanmar en lo referente a las cuestiones relacionadas con las actividades de la OIT, incluida la libertad sindical y de asociación, y solicitó al Director General que presentara periódicamente informes a este respecto al Consejo de Administración hasta que se lograra la eliminación del trabajo forzoso. En consecuencia, el Consejo de Administración viene realizando un examen periódico de la situación en Myanmar ⁸.

B. Acontecimientos que han conducido al establecimiento de la presente comisión

6. El 1.º de febrero de 2021, fecha en la que estaba prevista la sesión de apertura del Parlamento de Myanmar tras las elecciones celebradas en noviembre de 2020, se produjo un golpe de Estado militar que desembocó en la destitución del Gobierno civil. Fueron detenidos el Presidente Win Myint y la Consejera de Estado Aung San Suu Kyi, así como otros altos cargos de la Liga Nacional para la Democracia, que había sido certificada como vencedora en los comicios de 2020. Las autoridades militares declararon el estado de emergencia y los poderes legislativo, judicial y ejecutivo fueron transferidos al Comandante en Jefe del ejército ⁹.
7. El 10 de febrero de 2021, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo («el Director General») emitió una declaración pública mediante la cual reiteraba los llamamientos del Secretario General de las Naciones Unidas a fin de que los líderes militares respetasen la voluntad del pueblo de Myanmar y cumpliesen las normas democráticas. Instó a los dirigentes militares a no coartar el derecho de los trabajadores, incluidos los funcionarios públicos, y de los empleadores a participar en protestas pacíficas ¹⁰, y reiteró las obligaciones derivadas de la pertenencia de Myanmar a la OIT y de la ratificación del Convenio núm. 87. El 23 de febrero, el Director General emitió otra declaración en respuesta a los alegatos según los cuales la policía y el ejército estaban efectuando registros puerta a puerta en los domicilios de sindicalistas en un municipio industrial de Yangón, y solicitó a los militares que dejaran de acosar e intimidar a esos trabajadores ¹¹.
8. El Director General presentó ante la 341.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 2021) un informe sobre la situación en Myanmar en el cual se señalaba que, desde el 1.º de

⁷ OIT, [Resolución relativa a las medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012; [Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013.

⁸ Los informes relativos al examen periódico de la situación en Myanmar y las actividades conexas de la OIT remitidos por la Oficina al Consejo de Administración en cumplimiento de la resolución de la Conferencia de 2013 figuran en los siguientes documentos: GB.320/INS/6 (Rev.) (marzo de 2014); GB.323/INS/4 (marzo de 2015); GB.325/INS/7 (Rev.) y GB.325/INS/7 (Add.) (octubre-noviembre de 2015); GB.326/INS/10 (marzo de 2016); GB.328/INS/9 (octubre-noviembre de 2016); GB.329/INS/11 (marzo de 2017); GB.331/INS/11 (octubre-noviembre de 2017); GB.332/INS/8 (marzo de 2018); GB.335/INS/12 (marzo de 2019); GB.337/INS/9 (octubre-noviembre de 2019); GB.338/INS/10 (marzo de 2020); GB.340/INS/12 (octubre-noviembre de 2020), y GB.341/INS/17 (marzo de 2021).

⁹ OIT, [Informe de situación sobre el seguimiento de la Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia en su 102.ª reunión \(2013\) - Adenda](#), Consejo de Administración, 341.ª reunión (marzo de 2021), GB.341/INS/17 (Add. 1), párr. 2.

¹⁰ OIT, «La OIT pide a Myanmar que respete la libertad de asociación y restablezca el orden democrático», comunicado de prensa, 10 de febrero de 2021.

¹¹ OIT, «[Declaración de la OIT sobre Myanmar](#)», 23 de febrero de 2021.

febrero de 2021, cientos de miles de personas se habían manifestado pacíficamente en todo el país para condenar el golpe militar. Asimismo, el informe indicaba que se había generalizado el empleo de la fuerza contra los manifestantes pacíficos, mediante el uso de munición real, gases lacrimógenos, cañones de agua y granadas de aturdimiento, lo que había causado la muerte de más de 50 manifestantes. También se mencionaba que la policía y el ejército habían disparado armas contra casas y edificios de apartamentos en Yangón e incendiado bienes. Además, se estaban efectuando registros nocturnos, casa por casa, en busca de las personas que participaban en las acciones de protesta y formaban parte del denominado Movimiento de Desobediencia Civil. De acuerdo con el informe del Director General, el 3 de marzo de 2021 ya habían sido detenidas unas 1 600 personas, entre ellas políticos, miembros de la Liga Nacional para la Democracia, funcionarios del Estado, sindicalistas, periodistas, estudiantes, activistas de la sociedad civil y personas que dirigían o apoyaban protestas pacíficas, o bien que manifestaban su oposición al golpe militar ¹².

9. El Consejo de Administración expresó su profunda preocupación por la detención, la intimidación, las amenazas y los actos de violencia sufridos por sindicalistas, así como por la ilegalización de 16 organizaciones sindicales. Asimismo, solicitó a las autoridades militares que cesasen de inmediato tales actividades, pusiesen en libertad a los sindicalistas retenidos por participar pacíficamente en actividades de protesta y retirasen las acusaciones presentadas contra ellos. El Consejo de Administración también expresó gran inquietud por las nuevas medidas u órdenes dictadas mediante las cuales se coartaban las libertades de expresión y opinión y de reunión pacífica, recordando que estas libertades son esenciales para el ejercicio de la libertad sindical y de asociación. Solicitó además que esas medidas u órdenes fuesen revocadas de inmediato y que se garantizase la libertad de los interlocutores sociales para ejercer sus funciones sin sufrir amenazas de intimidación o daños. Por último, el Consejo de Administración instó a Myanmar a que respetase las obligaciones contraídas en virtud del Convenio núm. 87 y a que velase por que tanto los trabajadores como los empleadores pudiesen ejercer sus derechos de libertad sindical y de asociación en un clima de libertad y seguridad exento de violencia y de detenciones y retenciones arbitrarias ¹³.
10. Durante la 342.ª reunión del Consejo de Administración (junio de 2021), el Comité de Libertad Sindical examinó una queja contra Myanmar (caso núm. 3405) presentada por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Internacional de la Educación. La queja contenía una serie de alegatos graves relativos a acciones emprendidas por las autoridades militares contra sindicalistas, trabajadores y funcionarios públicos que reclamaban el restablecimiento del régimen civil tras el golpe de Estado. Sobre la base de dichos alegatos y de la respuesta recibida, el Comité adoptó un informe provisional en el que se incluían diversas recomendaciones y se señalaba a la atención del Consejo de Administración el carácter grave y urgente del caso (véase más abajo, el capítulo 3, sección B) ¹⁴.
11. También en junio de 2021, la Conferencia adoptó por consenso en su 109.ª reunión una resolución en favor de la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar ¹⁵. Entre otras cosas, la resolución exhortaba a Myanmar a respetar lo dispuesto en el Convenio núm. 87 y a velar por que los trabajadores y los

¹² GB.341/INS/17 (Add. 1), párrs. 4 y 5.

¹³ OIT, *Actas de la 341.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo* (marzo de 2021), GB.341/PV, párr. 561, c), d) y e).

¹⁴ OIT, *395.º informe del Comité de Libertad Sindical*, junio de 2021, GB.342/INS/7, párrs. 284-358.

¹⁵ OIT, *Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar*, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021.

empleadores pudiesen ejercer sus derechos sindicales y de asociación. Asimismo, en ella se pedía al Consejo de Administración que hiciese un seguimiento de su aplicación. Durante esa misma reunión, se pidió a la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia que examinase dos grupos de poderes contradictorios correspondientes a la delegación que representaba a Myanmar, a saber, los poderes presentados por la Misión Permanente de la República de la Unión de Myanmar ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra («Misión Permanente») y los del Gobierno de Unidad Nacional de la República de la Unión de Myanmar. En vista de que la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió postergar su dictamen sobre los poderes de Myanmar ¹⁶, la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia determinó que no se acreditarían delegados para representar a Myanmar en la 109.ª reunión de la Conferencia ¹⁷.

12. Posteriormente, en el orden del día de la 343.ª reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2021), se inscribió un punto titulado «Seguimiento de las resoluciones sobre Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus 102.ª (2013) y 109.ª (2021) reuniones». Tras examinar un informe sobre la cuestión presentado por el Director General, el Consejo de Administración expresó su profunda preocupación por el hecho de que las autoridades militares hubiesen mantenido el recurso generalizado a la violencia letal y el acoso, las intimidaciones, las detenciones y las privaciones de libertad de sindicalistas y de otras personas, con inclusión de las personas de la etnia rohinyá, y reiteró su llamamiento a Myanmar para que respetase de inmediato las obligaciones contraídas en virtud del Convenio núm. 87. Asimismo, expresó suma preocupación con respecto a los informes sobre el recurso al trabajo forzoso por parte de las autoridades militares e instó a Myanmar a poner fin sin dilación a la imposición del trabajo forzoso y a cumplir las obligaciones contraídas en virtud del Convenio núm. 29 ¹⁸.
13. En su reunión de noviembre-diciembre de 2021, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) examinó la aplicación por Myanmar del Convenio núm. 87 en la legislación y en la práctica. La CEACR observó que los alegatos recibidos con relación a numerosas muertes, detenciones masivas y arrestos de sindicalistas, y a un ataque crítico a las libertades civiles básicas habían suscitado la más profunda preocupación, y solicitó a Myanmar que transmitiese información completa al respecto en la 110.ª reunión de la Conferencia (junio de 2022) ¹⁹. Tras recibir nuevos alegatos de la CSI con relación al caso núm. 3405 (Myanmar), el Comité de Libertad Sindical examinó nuevamente la cuestión y adoptó un nuevo informe provisional en marzo de 2022 (véase más abajo, el capítulo 3, sección B) ²⁰.

C. Constitución de la comisión de encuesta y nombramiento de sus miembros

14. En su 344.ª reunión (marzo de 2022), el Consejo de Administración abordó el seguimiento de las resoluciones adoptadas por la Conferencia en 2013 y 2021. Para tal fin, procedió a examinar un nuevo informe del Director General sobre la evolución de los acontecimientos en

¹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, «Credenciales de representación en el septuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General», A/RES/76/15, 2021.

¹⁷ OIT, *Cuarto informe de la Comisión de Verificación de Poderes*, Actas núm. 3E, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, ILC.109/Actas núm. 3E, párr. 13.

¹⁸ OIT, *Actas de la 343.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo* (noviembre de 2021), GB.343/PV, párr. 266, b), d) y e).

¹⁹ CEACR - Myanmar, C.87, observación, 2021.

²⁰ OIT, *397.º informe del Comité de Libertad Sindical*, GB.44/INS/15/1, párrs. 503-584.

Myanmar²¹. Tras estudiar la cuestión, el Consejo de Administración decidió hacer uso de la autoridad que le confiere el párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución de la OIT a fin de constituir una comisión de encuesta mediante procedimiento de oficio. Las disposiciones de los Convenios núms. 29 y 87 se enumeran en anexo II del presente informe.

15. Durante las deliberaciones del Consejo de Administración, la portavoz del Grupo de los Trabajadores se preguntó la forma en que «la comisión [de encuesta] se coordinaría con el régimen militar, que no ha sido reconocido como un Gobierno legítimo»²², teniendo en cuenta que no se habían acreditado delegados para representar a Myanmar en la 109.^a reunión de la Conferencia (junio de 2021). En su respuesta, el Consejero Jurídico de la OIT aclaró que no existía impedimento alguno para la constitución de una comisión de encuesta relativa a un país cuyo Gobierno no hubiese sido reconocido por la OIT ni para mantener con este un diálogo institucional con la estricta finalidad de posibilitar el control de la aplicación de las normas. Mantener abiertos los cauces de comunicación con las autoridades militares en el poder no implicaba que se reconociese a estas últimas, de forma implícita o explícita, la calidad de Gobierno legítimo²³.
16. En su 345.^a reunión (junio de 2022), el Consejo de Administración designó a las siguientes personas para integrar la comisión de encuesta: Juez Raul Cano Pangalangan (Filipinas) en calidad de Presidente, y Jueza Dhayanithie Pillay (Sudáfrica) y Dra. Faustina Pereira (Bangladesh) en calidad de miembros²⁴. En el anexo I del presente informe, se incluye información biográfica sobre los miembros de la comisión.
17. En esa misma oportunidad, el Consejo de Administración «exhortó a Myanmar a que cooperara plenamente con la comisión de encuesta y facilitara su labor, también en lo que respectaba a una posible visita al país»²⁵. Del mismo modo, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, que en su 110.^a reunión (junio de 2022) examinó la aplicación por Myanmar del Convenio núm. 87, instó a «las autoridades militares a [...] garantizar que la comisión de encuesta de la OIT establecida por el Consejo de Administración en marzo de 2022 pueda entrar en el país y cumplir con su mandato libremente y sin injerencia» (véase más abajo, el capítulo 3, sección B)²⁶.

²¹ OIT, *Seguimiento de las resoluciones sobre Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus 102.^a (2013) y 109.^a (2021) reuniones: Informe del Director General sobre la evolución de los acontecimientos en Myanmar, que incluye información sobre las medidas de seguimiento que podría adoptar la Conferencia Internacional del Trabajo en su 110.^a reunión*, Consejo de Administración, 344.^a reunión (marzo de 2022), GB.344/INS/12.

²² GB.344/PV, párr. 370.

²³ GB.344/PV, párr. 382.

²⁴ OIT, *Actas de la 345.^a reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo* (junio de 2022), GB.345/PV, párr. 141.

²⁵ GB.345/PV, párr. 140, i).

²⁶ OIT, *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas. Segunda parte: Discusión sobre el Estudio General, sobre el informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos y sobre la situación de ciertos países* («Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022»), Actas núm. 4B/P.II, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.^a reunión, 2022, 464-465.

Capítulo 2. Procedimiento seguido por la comisión de encuesta

A. Primera reunión de la comisión

18. La comisión celebró su primera reunión en Ginebra del 25 al 27 de agosto de 2022. Durante la reunión los miembros de la comisión prestaron juramento y la comisión adoptó su reglamento. Se consideraron el alcance y las implicaciones de la colaboración de la comisión con las autoridades militares de Myanmar y se adoptaron diversas decisiones y medidas con miras a su labor posterior, entre ellas la lista de entidades a las que se invitará a presentar información por escrito, el programa y las modalidades de trabajo de la comisión y las medidas de prevención de riesgos que se aplicarán para velar por la seguridad de las personas y las organizaciones que colaboren con la comisión.

Declaración solemne de los miembros de la comisión

19. Al comienzo de la primera reunión, los miembros de la comisión hicieron una declaración solemne en presencia del Director General, el Sr. Guy Ryder. Al invitar a los miembros a hacer esta declaración, el Director General recordó las particularidades de la situación en Myanmar y los retos inherentes a la labor de la comisión. Destacó la importancia de la comisión de encuesta y su papel en la configuración del futuro del país. El Director General señaló que era la segunda vez que Myanmar era objeto de una comisión de encuesta en relación con el Convenio núm. 29. También era la primera vez que un Estado Miembro de la OIT estaba sujeto por segunda vez a tales procedimientos con respecto al mismo convenio.
20. Los miembros de la comisión hicieron entonces la siguiente declaración solemne:

Declaro solemnemente que ejerceré con honor, lealtad e imparcialidad y en toda conciencia todos mis deberes y atribuciones como [presidente] [miembro] de la comisión de encuesta instituida por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 344.^a reunión celebrada en marzo de 2022, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, en relación con el incumplimiento por parte de Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).

Disposiciones legales aplicables y adopción del reglamento

21. En los artículos 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución de la OIT se establece el procedimiento que ha de seguirse para el nombramiento de una comisión de encuesta y el establecimiento de su mandato y funciones. Estas disposiciones se reproducen en el anexo III. De conformidad con la Constitución de la OIT, una comisión de encuesta debe examinar detenidamente el asunto que se le remita y redactar un informe en el cual exponga el resultado de sus averiguaciones y sus recomendaciones.
22. Sin embargo, la Constitución de la OIT no establece un reglamento específico que deba seguir la comisión de encuesta nombrada en virtud del artículo 26 y, en consonancia con la práctica establecida en la Organización, es la propia comisión de encuesta la que redacta sus reglas. En la elaboración de su reglamento, la presente comisión recordó ciertos elementos que caracterizan la naturaleza de su trabajo. Como ya señalaron anteriores comisiones, el procedimiento previsto en los artículos 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución de la OIT es de naturaleza judicial. Por lo tanto, el reglamento debe preservar el derecho a un procedimiento justo y transparente, tal como lo reconoce el derecho internacional, y el propósito de la comisión, a saber, examinar con la mayor objetividad posible la información que considere

necesaria para verificar las cuestiones que el Consejo de Administración le haya sometido para investigación, y expresar su opinión al respecto.

23. La comisión también tuvo en cuenta el contexto institucional de su creación, que era diferente del de la mayoría de las comisiones de encuesta anteriores. En efecto, la presente comisión había sido creada de oficio por el Consejo de Administración de la OIT, mientras que la mayoría de las comisiones de encuesta se creaban a raíz de la presentación de una queja por parte de los delegados de la Conferencia ²⁷. Además, la comisión de encuesta tenía el mandato de examinar el presunto incumplimiento de determinados convenios de la OIT por un Estado Miembro en una situación en la que los asuntos gubernamentales han sido asumidos por las autoridades militares del país, que no han sido reconocidas por la OIT ²⁸ ni por las Naciones Unidas ²⁹ como representantes del Gobierno legítimo de Myanmar.
24. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la comisión adoptó un reglamento, que, poco después de su adopción, se puso en conocimiento de las autoridades militares de Myanmar. La comisión también comunicó su reglamento a la CSI y a la Organización Internacional de Empleadores (OIE), como representantes del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración, respectivamente. El reglamento figura en el anexo IV.

Objeto y términos de las interacciones de la comisión con las autoridades militares

25. La comisión señaló que, aunque la OIT no ha reconocido a las autoridades militares de Myanmar como Gobierno legítimo de Myanmar a efectos de representación en la Conferencia y otras reuniones oficiales de la Organización, el Consejo de Administración no consideraba que esto impidiera el establecimiento de la comisión de encuesta. La comisión también consideró que, de conformidad con el reglamento interno, su interacción con las autoridades militares a los efectos de la presente investigación debe incluir el examen de la actuación de las autoridades militares, ya que dicha actuación tiene repercusiones en la aplicación de los convenios de la OIT ratificados por Myanmar y en el ejercicio de los derechos consagrados en los mismos.
26. En consecuencia, el reglamento establece que «para poder desempeñar eficazmente sus funciones, la comisión recabará información pertinente de las autoridades militares y solicitará a dichas autoridades que designen a uno o varios representantes para que actúen en su nombre ante la comisión a efectos de la investigación. La posible negativa de las autoridades

²⁷ De las 14 comisiones de encuesta creadas hasta la fecha, cuatro han sido establecidas de oficio por el Consejo de Administración: una relativa a Chile en 1975; otra a la República Federal de Alemania en 1985; otra a Nigeria en 1998, y la actual comisión de encuesta sobre Myanmar. Ocho comisiones de encuesta se basaron en una queja de los delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo y dos comisiones de encuesta se crearon a partir de una queja de un Estado Miembro de la OIT: una relativa a Portugal en 1962 y otra a Liberia en 1963.

²⁸ OIT, ILC.109/Actas núm. 3E, párr. 13; [Primer informe de la Comisión de Verificación de Poderes](#), Actas núm. 2A, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, párr. 28; [Primer informe de la Comisión de Verificación de Poderes](#), Actas núm. 2A, Conferencia Internacional del Trabajo, 111.ª reunión, 2023, párr. 28.

²⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Credenciales de representación en el septuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General*, Informe de la Comisión de Verificación de Poderes, [A/76/550](#), párr. 9; «Credenciales de representación en el septuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General», [A/RES/76/15](#); *Credenciales de representación en el septuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General*, Informe de la Comisión de Verificación de Poderes, [A/77/600](#), párr. 11; «Credenciales de representación en el septuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General», [A/RES/77/239](#), 2022.

militares a designar un representante o, en general, a cooperar con la comisión no afectará a la conclusión de la investigación»³⁰.

27. En este contexto, y en consonancia con el reglamento, cualquier interacción de la comisión con las autoridades militares se realizaría únicamente con el fin de permitirle ejercer su mandato adecuadamente y no debería interpretarse como un reconocimiento explícito o implícito de estas autoridades como el Gobierno legítimo de Myanmar.

Medidas para prevenir los riesgos para la seguridad de las personas y las organizaciones que interactúan con la comisión

28. Desde el inicio de su labor, la comisión recibió denuncias relativas a la existencia de un clima de miedo y represión en el país que podría disuadir a algunas personas y organizaciones de colaborar con la comisión por miedo a represalias.
29. Por este motivo, la comisión llevó a cabo una evaluación de los riesgos a los que podían exponerse las personas por interactuar con la comisión y su secretaría. Esta evaluación tenía por objeto velar por que el trabajo de la comisión no perjudicara la seguridad de las personas que comparecen ante ella o están en contacto con ella, ni la de sus familias y organizaciones.
30. En su reglamento, compartido con las autoridades militares en una comunicación de 7 de septiembre de 2022, la comisión exigía a las autoridades que se aseguraran de que no se impidiera a ningún testigo comparecer ante la comisión o comunicarse con ella y que no hubiera ningún tipo de represalia, sanción o perjuicio a ninguna persona, o a sus familias y organizaciones, como consecuencia de su comparecencia ante la comisión o de su contacto con ella. En la misma comunicación a las autoridades militares, la comisión solicitó que se adoptaran todas las medidas necesarias para obtener garantías a este respecto al más alto nivel.
31. Además, tras la primera sesión de la comisión se establecieron medidas específicas para velar por la seguridad de las personas, en particular durante las comunicaciones con los testigos o sus representantes, así como en el desarrollo de las audiencias, a fin de que el procedimiento pudiera llevarse a cabo con plenas garantías. Este aspecto se examina con más detalle en la sección C de este capítulo.

Invitaciones a presentar información por escrito

32. De conformidad con su reglamento, la comisión decidió solicitar a las autoridades militares de Myanmar que presentaran su posición sobre las cuestiones planteadas ante la comisión.
33. Además, la comisión decidió dirigir comunicaciones a diversas entidades invitándolas a remitir información pertinente para que la comisión pudiera conocer de la forma más completa y objetiva posible los asuntos que el Consejo de Administración le había presentado para su investigación.
34. Teniendo debidamente en cuenta el artículo 27 de la Constitución de la OIT, que exige que los Miembros cooperen con las comisiones de encuesta poniendo a su disposición todas las informaciones que tuvieran en su poder relacionadas con el asunto sometido a la comisión, y dado que la decisión de crear la comisión de encuesta fue adoptada de oficio por el Consejo de Administración, la comisión decidió invitar a los 28 miembros gubernamentales del Consejo de Administración a presentar cualquier información pertinente. Además, como ya había

³⁰ Reglas de procedimiento, párr. 4.

hecho la anterior comisión de encuesta relativa a Myanmar, la comisión también invitó a los Gobiernos de los países situados en la región del Asia Sudoriental y vecinos de Myanmar o que mantuvieran relaciones económicas con Myanmar a que le remitieran cualquier información que obrara en su poder y que fuera pertinente para el mandato de la comisión.

35. También se invitó a las organizaciones de trabajadores y de empleadores que gozan de estatuto consultivo general ante la OIT, a otras organizaciones internacionales de trabajadores, así como a organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores a que presentaran por escrito información relacionada con el mandato de la comisión.
36. La comisión decidió además ponerse en contacto con diversos órganos y organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que operan en Myanmar o en otros lugares, centradas en los derechos humanos y laborales, así como con otras entidades que podrían estar en condiciones de proporcionar información pertinente, incluido el Gobierno de Unidad Nacional formado después del golpe militar por las fuerzas democráticas de oposición.

Decisiones con miras a la labor posterior de la comisión

37. Al término de su primera reunión, la comisión adoptó una serie de decisiones complementarias sobre los procedimientos que emplearía en sus labores posteriores.
38. La comisión decidió realizar visitas a los países y celebrar una parte de su segunda reunión en Asia en febrero de 2023, a fin de beneficiarse de la proximidad geográfica con los testigos y otros interlocutores y facilitar la interacción de la comisión con los actores pertinentes. Otra parte de la segunda reunión se celebraría en Ginebra. La comisión también decidió seguir estudiando la posibilidad de realizar una visita a Myanmar, teniendo en cuenta cualquier respuesta que se reciba de las autoridades militares.
39. La comisión decidió asimismo celebrar su tercera reunión en Ginebra en julio de 2023 para finalizar el informe.
40. Por último, la comisión autorizó al Presidente a resolver en su nombre las cuestiones de procedimiento que pudieran plantearse entre las reuniones, con la posibilidad de consultar a los demás miembros siempre que lo considerara necesario.

B. Comunicaciones recibidas por la comisión tras su primera reunión

41. De conformidad con las decisiones adoptadas en su primera reunión, la comisión dirigió comunicaciones en las que invitaba a presentar información escrita a las autoridades militares y a las entidades que había identificado a tal efecto. En sus comunicaciones, la comisión dejó claro que solo aceptaría información, documentos y declaraciones pertinentes para las cuestiones relativas al supuesto incumplimiento de los Convenios núms. 29 y 87 por parte de Myanmar.
42. No se recibió ninguna respuesta de las autoridades militares de Myanmar a la comunicación transmitida a ellas el 7 de septiembre de 2022, en la que la comisión ofrecía a las autoridades la oportunidad de presentar su posición con respecto a los asuntos planteados ante la comisión y les invitaba a facilitar cualquier información que considerasen pertinente al respecto.
43. No obstante, la comisión tuvo conocimiento de una nota verbal de fecha 31 de octubre de 2022, de la Misión Permanente de la República de la Unión de Myanmar ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra, dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por la que la Misión Permanente transmitía «observaciones

adicionales sobre el Informe del Director General sobre la evolución de los acontecimientos en Myanmar a la 344.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT»³¹. En esta comunicación, la Misión Permanente reiteró el rechazo de las autoridades a la comisión de encuesta³², que se había comunicado por primera vez a la Oficina el 29 de junio de 2022³³ y se había anunciado en un periódico nacional el 5 de abril³⁴ y el 2 de julio de 2022³⁵. La Misión Permanente también indicó que la presentación de estas nuevas observaciones no implicaba ningún cambio en la postura de las autoridades a este respecto³⁶. En otra nota verbal de la Misión Permanente de fecha 4 de noviembre de 2022 dirigida a la Oficina se reiteraron estas declaraciones³⁷. La comisión también tuvo conocimiento de una nota verbal de la Misión Permanente de fecha 17 de marzo de 2023 dirigida a la Oficina en la que se transmitían las «observaciones de Myanmar sobre el documento GB.347/INS/12 y otra información pertinente»³⁸. Aunque esta comunicación, al igual que las anteriores, no iba dirigida a la comisión, contenía información relacionada con cuestiones que entran dentro de su mandato. En particular, en las citadas comunicaciones se expresaba una firme oposición a los alegatos de que se habían efectuado detenciones y privaciones de libertad de activistas sindicales por haber ejercido pacíficamente sus derechos y se describía con detalle la aplicación de los Convenios núms. 29 y 87 en el país, indicando que las medidas adoptadas contra algunos trabajadores y empleadores que violaban las disposiciones de la ley no afectaban a toda la comunidad de trabajadores, que seguían ejerciendo pacíficamente sus derechos fundamentales en Myanmar. La información facilitada por las autoridades militares se examina con detalle en el capítulo 7.

44. La Comisión recibió comunicaciones escritas de varios Gobiernos, organizaciones internacionales y nacionales de trabajadores, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades. También recibió una serie de comunicaciones no solicitadas de actores del ámbito de los derechos humanos y laborales.
45. Se recibieron comunicaciones de los siguientes Gobiernos: Alemania, Australia, Bangladesh, Camboya, Estados Unidos de América, Francia, Malasia, Nueva Zelandia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia y Tailandia. En muchas de estas comunicaciones se señalaba el deterioro de la situación de los derechos humanos y laborales en Myanmar desde el golpe de Estado³⁹, se acogía con satisfacción la creación de la comisión de encuesta⁴⁰ y se respaldaban los esfuerzos en pos de la justicia, la rendición de cuentas, la democracia, la paz y el desarrollo en Myanmar como un paso hacia la realización de la libertad sindical y la

³¹ Misión Permanente de la República de la Unión de Myanmar a la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra («Misión Permanente»), «Myanmar's Response on the Decisions of 345th Session of the ILO Governing Body», nota verbal, 31 de octubre de 2022 (en adelante «nota verbal, 31 de octubre de 2022»).

³² Misión Permanente, nota verbal del 31 de octubre de 2022, párrafos preliminares 2 y 3 y párrafo 2 de la conclusión.

³³ Ministerio de Trabajo, «Objection to the establishment of the ILO Commission of Inquiry-COI», 29 de junio de 2022.

³⁴ Ficha informativa, «Myanmar strongly objects to Sweeping and Unfounded Accusations Mentioned in the Report of the ILO Director-General and Unilateral Decision of the ILO Governing Body», comunicado de prensa, 5 de abril de 2022.

³⁵ Global New Light of Myanmar, «Myanmar strongly rejects unilateral decisions and conclusions adopted during the 110th Session of the International Labour Conference», comunicado de prensa, 2 de julio de 2022.

³⁶ Nota verbal del 31 de octubre de 2022, párrafo preliminar 3.

³⁷ Misión Permanente, «Myanmar's Response on the Decisions of 345th Session of the ILO Governing Body», nota verbal, 4 de noviembre de 2022, párr. 7 (en adelante «nota verbal, 4 de noviembre de 2022»).

³⁸ Misión Permanente, «Observations of Myanmar on the document GB.347/INS/12 and other relevant information», nota verbal, 17 de marzo de 2023 (en adelante «nota verbal, 17 de marzo de 2023»).

³⁹ Alemania, Australia, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelandia y Reino Unido.

⁴⁰ Australia, Estados Unidos y Suecia.

erradicación del trabajo forzoso ⁴¹. Algunas proporcionaban información detallada sobre la situación de la libertad sindical en el país ⁴², mientras que otras indicaban que no tenían información pertinente relacionada con el tema tratado por la comisión ⁴³.

46. En una comunicación enviada por la Unión Europea se subrayaba su apoyo a la decisión de crear la comisión de encuesta y se expresaba su reconocimiento por la importante labor que la comisión estaba llevando a cabo en respuesta al grave y continuo empeoramiento de la situación de la libertad sindical y el trabajo forzoso en Myanmar.
47. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) presentó una comunicación detallada en la que señaló violaciones graves y sistemáticas de las libertades civiles básicas y de la libertad sindical, tanto en la legislación como en la práctica, y destacó en particular el uso de la violencia contra las personas que participaban en protestas y huelgas pacíficas, así como la utilización por parte de las autoridades militares de disposiciones legislativas para silenciar cualquier crítica al régimen. El ACNUDH también hizo referencia a casos concretos de trabajo forzoso impuestos por las autoridades militares y por grupos armados no estatales.
48. Diversas organizaciones internacionales de trabajadores presentaron extensas comunicaciones, en las que facilitaron información y opiniones sobre la situación del trabajo forzoso y la libertad sindical en el país. La comisión recibió comunicaciones conjuntas de la CSI y la Confederación de Sindicatos de Myanmar (CTUM), además de comunicaciones de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) y de la Internacional de Servicios Públicos (ISP). En estas comunicaciones se acogía con satisfacción la creación de la comisión y se ofrecían descripciones detalladas de la intensificación del clima de violencia y miedo creado por las autoridades militares, la represión violenta de las protestas pacíficas, incluido el uso de la violencia letal, la criminalización del ejercicio de los derechos laborales y las libertades civiles y la represión sindical selectiva, así como de las enmiendas legislativas que suprimían la protección de los derechos humanos y laborales fundamentales, atentaban contra el Estado de derecho y la independencia del Poder Judicial y permitían la represión de las protestas prodemocráticas. Las comunicaciones también hacían referencia al aumento del trabajo forzoso desde el golpe de Estado, impuesto particularmente por las autoridades militares, así como a prácticas de explotación laboral y acoso en el lugar de trabajo, que se alegaba generaba trabajo forzoso.
49. La Federación General de Trabajadores de Myanmar (FGWM) presentó documentación en la que se exponían detalladamente alegatos de violaciones de las libertades civiles de sindicalistas y trabajadores, prácticas de acoso antisindical por parte de los empleadores, acoso en el lugar de trabajo y cooperación de los empleadores con las fuerzas de seguridad, así como numerosos casos de presuntas horas extraordinarias obligatorias no remuneradas en el sector privado. En la comunicación de otra federación sindical nacional se puso el acento en la necesidad de reformar la legislación laboral para asegurar la protección efectiva de los derechos de los trabajadores y se denunció la existencia de elevados niveles de trabajo infantil y trata de niños.
50. Las siguientes organizaciones no gubernamentales presentaron comunicaciones escritas a la comisión: la Asociación de Asistencia para los Prisioneros Políticos (AAPP), la Iniciativa de

⁴¹ Bangladesh, Malasia, Nueva Zelandia y Tailandia.

⁴² Alemania, Estados Unidos, Francia y Reino Unido.

⁴³ Australia, Camboya, Suecia y Tailandia.

Comercio Ético, el Centro Global para la Responsabilidad de Proteger (GCR2P), la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), el Grupo Internacional pro Derechos de las Minorías (MRG), Myanmar Witness (proyecto del Centro para la Resiliencia de la Información) y el Proyecto Arakan. En estas comunicaciones se denunciaban una cultura del terror, abusos, el uso excesivo de la fuerza y el derrumbe del Estado de derecho, y se proporcionaban datos concretos y detallados sobre presuntas violaciones de las libertades civiles básicas, incluidos el derecho a un juicio justo y los derechos laborales de los sindicalistas, tanto en la legislación como en la práctica, así como el presunto desmantelamiento de sindicatos, importantes restricciones a las actividades sindicales y acoso antisindical por parte de los empleadores. También se expresó preocupación por el recurso al trabajo forzoso por parte del ejército, las entidades armadas no estatales y el sector privado.

51. El Gobierno de Unidad Nacional envió una comunicación escrita en la que expresó su voluntad de cooperar con el procedimiento de la comisión y denunció la violación generalizada de las libertades civiles, la brutalidad, los ataques intencionales contra sindicalistas por parte del ejército, las prácticas laborales ilícitas en el sector privado, así como el recurso al trabajo forzoso por parte del ejército.

C. Segunda reunión de la comisión

Comunicaciones previas con los países pertinentes

52. Habida cuenta de su decisión de celebrar parte de su segunda reunión en Asia, la comisión dirigió comunicaciones escritas con fecha de 8 de diciembre de 2022 a los Gobiernos de Bangladesh, la India y Tailandia. Indicó que, para tratar de determinar los hechos, la comisión consideraba útil realizar una visita a la región y, en este contexto, celebrar reuniones durante el mes de febrero de 2023 en la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico en Bangkok (Tailandia), en Cox's Bazar (Bangladesh) y en Nueva Delhi (India). La comisión consideraba que una visita a los países con la participación de población de Myanmar le permitiría escuchar a personas que podrían haberse visto directamente afectadas por la situación en el país en relación con los Convenios núms. 29 y 87, y que, por lo tanto, serían conocedoras del tema. En las cartas también se recordaba que el procedimiento era estrictamente confidencial y que la comisión tenía la intención de mantener dicha confidencialidad en sus visitas a los países. Por lo tanto, la comisión solicitó la cooperación y la asistencia de los Gobiernos en cualquier asunto relacionado con la visita, en particular para facilitar la oportuna concesión de los visados necesarios a los miembros de la comisión y su secretaría.
53. Tras las comunicaciones verbales y por escrito entre la secretaría de la comisión y las misiones permanentes de los tres países, los Gobiernos de la India y Tailandia aprobaron las visitas propuestas y concedieron los visados de entrada que requerían los miembros de la comisión y la secretaría. No obstante, en una carta fechada el 23 de enero de 2023, la Misión Permanente de Bangladesh indicó que era aconsejable que Bangladesh, como país vecino, se mantuviera al margen de la iniciativa y estimó que la comisión debía centrarse en obtener información y pruebas dentro del territorio de Myanmar.
54. El 12 de enero de 2023, la comisión dirigió una carta a las autoridades militares de Myanmar, en la que llamó su atención sobre el hecho de que la comisión estaba obligada a ejercer su mandato y emprender su labor de conformidad con la Constitución de la OIT y el procedimiento que había adoptado. Indicó que había recibido información relativa a un supuesto trato por parte de las autoridades a numerosas personas que podría entrañar violaciones de los derechos protegidos en virtud de los Convenios núms. 29 y 87. A este respecto, la comisión expresó su preocupación por la situación de ciertas personas que

podrían haber sido detenidas o acusadas de forma arbitraria, recluidas sin cargos o condenadas sin las debidas garantías procesales, y expresó su profunda preocupación por la seguridad y la integridad física y mental de las personas detenidas o encarceladas como consecuencia del ejercicio legítimo de sus derechos.

55. A la luz de lo anterior, la comisión solicitó la cooperación de las autoridades para poder llevar a cabo su mandato de investigación y asegurarse de que disponía de la información más completa posible a tal efecto. Como la comisión se planteaba viajar a Myanmar para recabar información directamente, recordó que, en relación con las visitas a los países, su reglamento establece que «la comisión determinará su calendario y se reunirá libremente con los organismos o personas que considere pertinentes para asegurarse de que está plena y objetivamente informada sobre todos los aspectos del caso». También subrayó la importancia de velar por que ninguna persona que colaborara con la comisión fuera objeto de represalias de ningún tipo. Por último, la comisión solicitó que se le dieran garantías a este respecto para determinar su forma de proceder. La comisión no ha recibido respuesta alguna a esta comunicación.

Segunda reunión y visitas a los países

56. La comisión celebró su segunda reunión en Bangkok del 6 al 10 de febrero de 2023, en Nueva Delhi del 13 al 14 de febrero de 2023 y en Ginebra del 16 al 18 de febrero de 2023. Se celebraron además reuniones virtuales los días 15 y 16 de marzo de 2023, 24 de abril y 14 de mayo de 2023.
57. La segunda reunión se dedicó principalmente a las audiencias de los testigos y la obtención de información contextual valiosa. La visita a la región fue especialmente importante, ya que permitió a los miembros de la comisión obtener información de primera mano sobre la situación de personas que tenían conocimiento directo de las cuestiones que estaba examinando y completar de ese modo la información que habían recibido por escrito. Además, la proximidad geográfica facilitó la interacción con los testigos. El hecho de estar en el mismo huso horario y poder reunirse en persona facilitó y agilizó el trabajo de la comisión.

Audiencias de testigos

58. Los testigos tuvieron la oportunidad de declarar ante la comisión mediante testimonio oral, declaración escrita o ambos. La comisión consideró importante escuchar a un grupo diverso de personas. Así pues, los testigos tenían edades comprendidas entre los 21 y los 71 años y además estaban diversificados en términos de sexo, nacionalidad, etnia, idioma, religión, origen geográfico, situación familiar, educación y ocupación, y entre ellos había personas con discapacidad. Se encontraban en Myanmar y en otros países.
59. Teniendo en cuenta los riesgos para la seguridad de las personas que colaboraron con la comisión, así como de sus familias y organizaciones, y en consonancia con el reglamento de la comisión, se tomaron medidas, mediante el uso de tecnologías modernas, para que las audiencias pudieran celebrarse tanto en persona como a distancia por videoconferencia. Antes de las audiencias, se discutieron los aspectos técnicos de las plataformas que se utilizarían, con el asesoramiento de los especialistas en tecnología de la información de la OIT, y se pusieron a prueba. Se prestó especial atención a la protección de datos, en particular a la seguridad de los canales de comunicación, los repositorios de documentos electrónicos y las grabaciones de voz. La comisión adoptó medidas técnicas a fin de aumentar la seguridad de las comunicaciones, especialmente para las personas situadas en Myanmar y en los países

vecinos. Antes de las audiencias, los testigos recibieron instrucciones y orientaciones para facilitar su participación en ellas.

60. Todas las audiencias se celebraron en pleno y eran privadas y confidenciales para los participantes. Como norma general, la comisión entrevistó a los testigos de forma individual. No obstante, se hicieron varias excepciones, puesto que varios testigos manifestaron su preferencia por declarar en parejas o en pequeños grupos.
61. Al comienzo de cada audiencia, la comisión informaba a los testigos sobre las condiciones en las que prestarían declaración (el carácter privado de las reuniones, las cuestiones de interpretación, las entrevistas individuales o en grupo, etc.) y recordaba que la comisión tenía el mandato de examinar el cumplimiento de los Convenios núms. 29 y 87 por parte de Myanmar y que, por lo tanto, se centraría en las declaraciones relacionadas con las cuestiones que se le habían encomendado. La comisión también recordaba que toda la información que se le presentara sería tratada confidencialmente por todas las personas a las que la comisión permitiera estar presentes. Además, pedía a los testigos que confirmaran que comparecían ante la comisión voluntariamente, sin estar sometidos a ningún tipo de amenaza o intimidación. La comisión también pedía a los testigos que facilitaran sus datos personales (nombre, edad, sexo, etc.) para verificar su identidad. Cada testigo hacía la siguiente declaración solemne: «Declaro solemnemente, por mi honor y conciencia, que diré la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad».
62. Algunos testigos disponían de información de primera mano y prestaron testimonio sobre hechos que les afectaban directamente a ellos o a sus allegados (familia, amigos, colegas), mientras que otros, a través de su trabajo, investigaciones y conocimientos profesionales, habían adquirido un vasto conocimiento de la situación en Myanmar y estaban en condiciones de ofrecer una visión más amplia de los hechos pertinentes y de sus implicaciones para las personas y la sociedad (testigos expertos).
63. En total, la comisión obtuvo testimonios personales de 107 testigos. Muchos testigos presentaron declaraciones escritas además de su testimonio oral, mientras que otros solo presentaron declaraciones escritas. Numerosos testigos proporcionaron también otras pruebas documentales como fotografías, informes policiales, órdenes de detención, órdenes judiciales y otros tipos de documentos. Durante las audiencias, quedó claro que los testigos temían las represalias de las autoridades militares. Por ello, la comisión ha considerado que era prudente no incluir el contenido de las actas de las audiencias en el presente informe. Estas actas seguirán siendo confidenciales incluso después de la adopción del informe, con el fin de proteger la seguridad de las personas que han colaborado con la comisión.
64. La información obtenida en las audiencias no se divulgó de otro modo que no fuera a los efectos de la labor de la comisión acorde con su mandato. Todas las personas que participaron en las audiencias debían respetar unas normas de confidencialidad. Toda información personal obtenida de los testigos sigue siendo confidencial y, en caso de utilizarse en el informe de la comisión, se habrá anonimizado para no revelar la identidad de los testigos y proteger su seguridad física y la de sus familias y organizaciones. Cuando en el informe se hace referencia a personas concretas, se ha obtenido su consentimiento explícito para hacerlo. La información recibida por la comisión durante las audiencias se analiza en el capítulo 7 del presente informe.
65. Además de las audiencias de testigos, la comisión también celebró consultas con representantes de dos organismos de las Naciones Unidas en Tailandia y la India, que proporcionaron información contextual y actualizada esencial. Por último, la comisión se reunió con representantes de la CSI y la OIE, en su calidad de secretarías del Grupo de los

Trabajadores y del Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración de la OIT, quienes expusieron las posturas de sus organizaciones ante la situación del trabajo forzoso y la libertad sindical en Myanmar.

66. Ante la falta de respuesta de las autoridades militares de Myanmar a las comunicaciones de la comisión, esta no pudo entrevistarse personalmente con dichas autoridades.

D. Tercera reunión de la comisión

67. Antes de su tercera reunión, que tuvo lugar en Ginebra del 10 al 14 de julio de 2023, la comisión envió una nueva comunicación a las autoridades militares el 23 de mayo de 2022 invitándolas a responder a una serie de alegatos específicos que se habían planteado ante la comisión y a proporcionar información sobre una serie de cuestiones que entran en el ámbito de aplicación de los Convenios núms. 87 y 29. En la comunicación también se invitó a las autoridades a comparecer ante la comisión. Si bien la comisión no recibió respuesta alguna de las autoridades militares a esta comunicación, tuvo conocimiento de una nota verbal con fecha de 20 de junio de 2023 enviada a la Oficina Internacional del Trabajo por la Misión Permanente de la República de la Unión de Myanmar ante la Oficina de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales en Ginebra, en la que se indicaba que podría contemplarse la posibilidad de cooperar con la comisión si «se autorizaba a Myanmar a participar en las reuniones de la OIT, incluida la Conferencia Internacional del Trabajo»⁴⁴
68. La comisión toma nota de que posteriormente la Misión Permanente envió otra nota verbal a la Oficina Internacional del Trabajo el 7 de julio de 2023, que iba acompañada de un documento con información relativa a las cuestiones y alegatos que la comisión había comunicado a las autoridades militares de Myanmar en una carta de 23 de mayo de 2023. Esa información se examina en el capítulo 7.
69. Durante su tercera reunión la comisión finalizó su informe, que posteriormente fue adoptado y presentado al Director General de la OIT, Sr. Gilbert F. Houngbo.

⁴⁴ Misión Permanente, nota verbal, 20 de junio de 2023

Capítulo 3. Antecedentes

A. La comisión de encuesta de 1998 y la evolución posterior

- 70.** La comisión considera fundamental, como telón de fondo de sus propias consideraciones, recordar en qué contexto se estableció en 1997 la comisión de encuesta sobre Myanmar relativa al Convenio núm. 29, las conclusiones y recomendaciones expuestas en el informe de la comisión publicado en 1998, así como ciertos acontecimientos posteriores que se produjeron en el marco del seguimiento institucional del informe por parte de la OIT, incluidos los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones de la comisión de 1998.

Contexto de la comisión de 1998

- 71.** Cuando se estableció la comisión en 1997, Myanmar llevaba decenios de falta de libertad política, estancamiento económico y conflicto armado interno. Salvo un breve periodo democrático tras su independencia en 1948, Myanmar había permanecido casi constantemente bajo régimen militar. En 1988, un movimiento de masas a escala nacional, que expresaba el descontento con la situación y reclamaba reformas democráticas, fue reprimido violentamente por los militares, que a continuación suspendieron la Constitución de 1974, abolieron los órganos estatales existentes y crearon un Consejo de Restauración del Orden Público Estatal (SLORC), compuesto por militares, para sustituir las instituciones abolidas ⁴⁵. Finalmente, los militares permitieron la celebración de elecciones en 1990, pero no reconocieron los resultados de los comicios y continuaron gobernando por decreto.
- 72.** La legislación nacional vigente en aquel momento contenía disposiciones que establecían el monopolio sindical. Los órganos de control de la OIT llevaban muchos años pidiendo a las autoridades que levantasen las restricciones legislativas a la libertad de asociación y la libertad sindical y que garantizaran que los trabajadores pudiesen establecer sindicatos de primer nivel, federaciones y confederaciones de su propia elección y elegir las estructuras adecuadas sin autorización previa, de conformidad con el Convenio núm. 87, ratificado por Myanmar en 1955. En vista de la falta de progresos por parte del Gobierno a la hora de abordar estas cuestiones, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo discutió la aplicación del Convenio núm. 87 por parte de Myanmar en 1989 y, posteriormente, cada año desde 1991 hasta 1997.
- 73.** Desde 1962, los mecanismos de control de la OIT han expresado su preocupación por la aplicación del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar, tanto en la legislación como en la práctica. Esta preocupación guarda relación principalmente con la legislación nacional —la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades de 1907— que permitía al ejército, la policía y la Administración Pública en general requisar mano de obra, y con la práctica del ejército de reclutar porteadores por la fuerza ⁴⁶. La existencia del trabajo forzoso en Myanmar se ha puesto cada vez más de relieve a nivel internacional, fuera del contexto institucional de la OIT, entre otros por el Relator

⁴⁵ En noviembre de 1997 los militares disolvieron el SLORC y crearon el Consejo Estatal de Paz y Desarrollo, integrado también por militares. Disolvieron el Consejo Estatal de Paz y Desarrollo en 2011, cuando los órganos estatales previstos en la Constitución de 2008 asumieron sus funciones.

⁴⁶ OIT, Informe de la comisión de encuesta de 1998, párrs. 121-153, que incluye un resumen de los informes y declaraciones del Gobierno de Myanmar en el contexto del control de la aplicación por la OIT del Convenio núm. 29, los comentarios conexos de las organizaciones industriales, así como las observaciones, conclusiones y solicitudes de los órganos de control, incluido el informe del comité tripartito del Consejo de Administración creado para examinar una queja presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres en 1993 en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT.

Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, cuyo mandato se estableció en 1992 en el marco de la entonces Comisión de Derechos Humanos ⁴⁷.

- 74.** En este contexto, un grupo de 25 delegados de los trabajadores en la 83.^a reunión de la Conferencia (junio de 1996) presentó una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, que llevó al Consejo de Administración a crear una comisión de encuesta en 1997 para examinar la observancia por Myanmar del Convenio núm. 29 ⁴⁸.

Conclusiones y recomendaciones de la comisión de 1998

- 75.** La queja que dio lugar a la comisión de 1998 alegaba que, además del porteo forzoso, un gran número de personas sometidas a trabajo forzoso trabajaban en proyectos ferroviarios, de carreteras, de construcción y de otras infraestructuras, en contra de las obligaciones contraídas por Myanmar en virtud del Convenio núm. 29 ⁴⁹. En su informe, la comisión observó que la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades preveían la imposición del trabajo forzoso u obligatorio en el sentido de la definición del artículo 2, 1) del Convenio núm. 29 y que el hecho de no responder a este reclutamiento contemplado en las dos leyes era punible con sanciones penales. La comisión consideró que los trabajos y servicios que podían exigirse en virtud de las Leyes no eran tan limitados como para considerar que entraban en alguna de las excepciones enumeradas en el artículo 2, 2) del Convenio ⁵⁰.
- 76.** A partir de la información y las pruebas recabadas, la comisión de 1998 observó que los métodos aplicados por las autoridades de todo el país para reclutar mano de obra seguían una pauta ⁵¹. Las órdenes escritas y, en ocasiones, orales de las autoridades administrativas superiores o del ejército eran recibidas por el jefe del pueblo o por funcionarios de la administración del distrito. Las órdenes especificaban el número de personas que había que proporcionar o el trabajo que había que realizar. Correspondía al jefe del pueblo o a los funcionarios de la administración del distrito en cuestión dar instrucciones a los hogares para que aportaran la mano de obra necesaria. El ejército también reclutaba directamente, sin pasar por los administradores locales. La comisión constató que las personas reclutadas para realizar trabajos no se habían ofrecido para hacerlo voluntariamente. El hecho de negarse a ser reclutado como mano de obra no solo era punible en virtud de la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, sino que, en la práctica, la imposición del trabajo forzoso a menudo también daba lugar a la exacción de dinero a cambio de un alivio temporal de la carga de trabajo, a amenazas contra la vida y la seguridad y a castigos o represalias extrajudiciales para quienes se negaban cumplir con la imposición de trabajo forzoso, tardaban en cumplirla o no se hallaban en condiciones de hacerlo ⁵².
- 77.** La comisión de 1998 constató que, en la práctica, se hacían requisas para: porteo; trabajo en campamentos militares y otros trabajos de apoyo a las fuerzas armadas; trabajos en la agricultura, la explotación forestal y otros proyectos de producción emprendidos por las autoridades; trabajos de construcción y mantenimiento de carreteras, vías férreas y puentes; otros trabajos de infraestructura, y trabajos urbanos generales, como limpieza y

⁴⁷ OIT, Informe de la comisión de encuesta de 1998, párrs. 172-194.

⁴⁸ GB.268/PV (Rev.), IV/5.

⁴⁹ OIT, Informe de la comisión de encuesta de 1998, párrs. 101-103.

⁵⁰ Párrs. 470 y 471.

⁵¹ Párr. 480.

⁵² Párr. 530. Estos castigos o represalias incluían exigencias de dinero, abusos físicos, palizas, torturas, violaciones y asesinatos.

embellecimiento de zonas públicas. Consideró que ninguna de las excepciones enumeradas en el artículo 2, 2) del Convenio núm. 29 era aplicable a los distintos tipos de trabajos o servicios exigidos a los residentes ⁵³.

- 78.** A la luz de las pruebas presentadas, la comisión de 1998 determinó que «la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 1 [del Convenio] por la que se obliga a suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio e[ra] violada en la legislación nacional de Myanmar, en especial en la Ley de Aldeas y en la Ley de Ciudades, así como también en la práctica actual de una manera sistemática y generalizada [...]» ⁵⁴. Se observó que el trabajo forzoso lo realizaban tanto mujeres como hombres, pero también niños y ancianos, así como personas no aptas para el trabajo ⁵⁵. La comisión observó asimismo que la carga del trabajo forzoso parecía ser especialmente grande para los grupos étnicos no birmanos, sobre todo en zonas donde había una fuerte presencia militar, y para la minoría musulmana, incluidos los rohinyás ⁵⁶. La comisión también observó que Myanmar no cumplía sus obligaciones en virtud del artículo 25 del Convenio núm. 29, que exige al Gobierno que se cerciure de que las sanciones impuestas por la ley sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente ⁵⁷.
- 79.** Habiendo llegado a estas conclusiones, en sus recomendaciones la comisión instó a las autoridades a adoptar las medidas necesarias para velar por que los textos legislativos pertinentes, en particular la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, se ajustaran al Convenio núm. 29. La comisión también pidió que se tomaran medidas para asegurar que, en la práctica, las autoridades, en particular las militares, no impusieran más trabajo forzoso u obligatorio. Consideró que esto era aún más importante, ya que los poderes para imponer el trabajo obligatorio parecían darse por sentados, sin referencia alguna a la Ley de Aldeas o a la Ley de Ciudades. Además, la comisión instó a las autoridades a tomar las medidas necesarias para garantizar que las penas que podían imponerse en virtud del artículo 374 del Código Penal por exigir el trabajo forzoso u obligatorio se aplicasen estrictamente, de conformidad con el artículo 25 del Convenio, y pidió una investigación exhaustiva, y el enjuiciamiento y el castigo adecuado de los culpables ⁵⁸.

Evolución tras el informe de la comisión de 1998

- 80.** En respuesta a las recomendaciones de la comisión de 1998, el Gobierno promulgó la Orden núm.1/1999, de 14 de mayo de 1999, por la que se suspendía temporalmente la facultad de requisar mano de obra en virtud de la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades ⁵⁹. Tanto la CEACR como la Comisión de Aplicación de Normas consideraron que esto era insuficiente y que no tenía ningún impacto en la práctica del trabajo forzoso ⁶⁰. Ante la falta de aplicación de las recomendaciones de la comisión, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó resoluciones relativas a Myanmar en 1999 y 2000, la última en virtud del artículo 33 de la Constitución de la

⁵³ Párrs. 484-502.

⁵⁴ Párr. 536.

⁵⁵ Párr. 531.

⁵⁶ Párr. 534.

⁵⁷ Párr. 537.

⁵⁸ Párrs. 511 y 539.

⁵⁹ *Myanmar*, Orden por la que se exige que no se haga uso de las facultades conferidas en virtud de ciertas disposiciones de la Ley de Ciudades, de 1907, y de la Ley de Aldeas, de 1907 (Orden núm. 1/99 del Ministerio del Interior de 14 de mayo de 1999). Una versión en inglés de la orden figura en Unión de Myanmar, *Myanmar Laws 2000*, oficina del Fiscal General, 102 y 103.

⁶⁰ OIT, *Informe de la Comisión de la Aplicación de Normas*, Actas Provisionales núm. 23, primera parte, Informe General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, 1999, párr. 195; y CEACR - *Myanmar*, C.29, *observación*, 1999.

OIT, para poner en marcha medidas que garantizaran el cumplimiento por parte de Myanmar de las recomendaciones de la comisión de 1998 ⁶¹.

81. Paralelamente, la Oficina llevó a cabo misiones de cooperación técnica en Myanmar en mayo y octubre de 2000 para ayudar a las autoridades a aplicar las recomendaciones de la comisión de 1998. El 27 de octubre de 1999, las autoridades adoptaron una orden que complementaba la Orden núm. 1/1999 que, por primera vez, prohibía el trabajo forzoso por parte de todas las autoridades, incluido el ejército, y dictaron varias instrucciones conexas dirigidas a las autoridades pertinentes ⁶².
82. En septiembre y octubre de 2001, un equipo de alto nivel designado por la OIT visitó Myanmar para evaluar la situación del trabajo forzoso en el país. Una de las conclusiones del Equipo de Alto Nivel fue que las disposiciones legislativas que prohibían el trabajo forzoso «parec[ía]n tener escasa o nula incidencia en la realidad de la situación» ⁶³. Desde la promulgación de las nuevas órdenes no se había iniciado ni un solo procedimiento criminal en virtud del artículo 374 del Código Penal ⁶⁴. Además, las acciones judiciales solo podían seguir adelante tras la presentación de una queja ante la policía o el tribunal por parte de la persona a la cual se había obligado a trabajar ⁶⁵. Sin embargo, el Equipo de Alto Nivel observó que los miembros de la población en general recelaban de presentar dichas denuncias, debido en gran parte al miedo a las represalias y a la falta de confianza en la policía y en el sistema judicial ⁶⁶. Como medio para superar estas dificultades, el Equipo propuso la posibilidad de designar a «una persona o grupo de personas cuya integridad fuese incuestionable y que contase además con la necesaria independencia y credibilidad a nivel nacional e internacional [...] capaz de recibir las reclamaciones relativas al trabajo forzoso. Tendría el mandato y los medios necesarios para realizar investigaciones de manera directa y con imparcialidad, y contaría con la confianza necesaria de todas las partes interesadas» ⁶⁷. El Equipo de Alto Nivel también señaló que «[s]i existieran [...] organizaciones de trabajadores independientes y sólidas, como establece el Convenio núm. 87 (ratificado por Myanmar), sin duda contribuirían a facilitar a las personas afectadas por el trabajo forzoso un marco y un apoyo colectivo que podrían ayudarles a hacer el mejor uso posible de los recursos a su alcance para defender sus derechos reconocidos» ⁶⁸.
83. Durante el examen del informe del Equipo de Alto Nivel por parte del Consejo de Administración en noviembre de 2001, se manifestaron profundas inquietudes con respecto a las repercusiones muy limitadas que habían tenido hasta entonces las órdenes adoptadas, como había informado el Equipo de Alto Nivel y, en particular, «la impunidad que [seguían] teniendo en el plano penal quienes comet[ían] infracciones, a pesar de lo dispuesto en dicha

⁶¹ OIT, [Resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, 1999; [Resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, 2000.

⁶² La orden complementaria de la Orden núm. 1/1999, figura en Unión de Myanmar, «Myanmar Laws 2000», oficina del Fiscal General, 99-101. CEACR - *Myanmar*, C.29, [observación](#), 2000.

⁶³ OIT, [Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 \(núm. 29\): Informe del Equipo de Alto Nivel](#), Consejo de Administración, 282.ª reunión (noviembre de 2001), GB.282/4, párr. 68.

⁶⁴ GB.282/4, párr. 50.

⁶⁵ GB.282/4, nota a pie de página 22.

⁶⁶ GB.282/4, párr. 68.

⁶⁷ GB.282/4, párr. 80.

⁶⁸ GB.282/4, párr. 68.

legislación»⁶⁹. Por lo tanto, el Consejo de Administración pidió al Director General que colaborase con las autoridades de Myanmar con miras a establecer una representación de la OIT en el país y a prestar asistencia a las autoridades para el establecimiento de un mecanismo, como había sugerido el Equipo de Alto Nivel, que permitiera a las víctimas del trabajo forzoso denunciar sin miedo y garantizase que los culpables rindiesen cuentas y fuesen sancionados⁷⁰.

84. Posteriormente, la Oficina y las autoridades de Myanmar llegaron a un acuerdo para el nombramiento de un funcionario de enlace de la OIT destacado en Myanmar en mayo de 2002⁷¹. Aunque se elaboró un plan de acción conjunto para la eliminación del trabajo forzoso, su aplicación se vio cuestionada por ciertos acontecimientos en el país, entre ellos un caso judicial en el que tres personas que habían estado en contacto con la OIT fueron declaradas culpables de alta traición en 2003 y condenadas a muerte. En 2004, el Gobierno informó a la Comisión de Aplicación de Normas de que las condenas habían sido conmutadas tras un recurso de apelación⁷². Finalmente, en 2006, la Conferencia Internacional del Trabajo pidió a las autoridades que entablaran de inmediato conversaciones con la OIT con miras a acordar el establecimiento de un mecanismo creíble para el tratamiento de las quejas por trabajo forzoso⁷³. Estas discusiones dieron lugar a un acuerdo suscrito por la Oficina y las autoridades de Myanmar en febrero de 2007 (el «Protocolo de Entendimiento Complementario»)⁷⁴, en virtud del cual se confiaba al Funcionario de Enlace de la OIT y a un grupo de trabajo para la eliminación del trabajo forzoso establecido por las autoridades («Grupo de Trabajo Gubernamental») la responsabilidad de poner en marcha un mecanismo para la presentación de quejas sobre trabajo forzoso⁷⁵.
85. Este mecanismo, creado en 2007, permite a cualquier persona o a sus representantes que residan en Myanmar presentar al Funcionario de Enlace de la OIT alegaciones de que la persona ha sido sometida a trabajo forzoso. El Funcionario de Enlace tenía el mandato de examinar dichas quejas de forma objetiva y confidencial y de realizar una evaluación preliminar para determinar si la queja implicaba una situación de trabajo forzoso. Seguidamente comunicaba al Grupo de Trabajo Gubernamental las quejas que, a su juicio, implicaban una situación de trabajo forzoso, junto con un dictamen motivado, para que los casos pudieran ser investigados con celeridad por la autoridad civil o militar más competente. Al Funcionario de Enlace se le garantizaba, durante y después de la tramitación del caso, acceso libre y confidencial a los querellantes, sus representantes y cualquier otra persona relacionada con las quejas, a fin de asegurar que no se tomasen represalias.

⁶⁹ OIT, *Conclusiones relativas a la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29): Adoptadas tras el examen del informe del Equipo de Alto Nivel*, Consejo de Administración, 282.ª reunión (noviembre de 2001), GB.282/4/2, párr. 4.

⁷⁰ GB.282/4/2, párrs. 6 y 7.

⁷¹ OIT, *Protocolo de Entendimiento entre el Gobierno de la Unión de Myanmar y la Oficina Internacional del Trabajo relativo al nombramiento de un funcionario de enlace en Myanmar*, 19 de marzo de 2002.

⁷² CEACR - Myanmar, C.87, *observación*, 2004.

⁷³ OIT, *Informes de la Comisión de Propositiones: Segundo informe*, *Actas Provisionales* núm. 3-2, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, 2006, anexo, 3-2/12.

⁷⁴ OIT, *Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, Consejo de Administración, 298.ª reunión (marzo de 2007), GB.298/5/1 (el texto del Protocolo de Entendimiento Complementario firmado el 15 de febrero de 2007 figura en el anexo).

⁷⁵ El Grupo de Trabajo estaba integrado por representantes de alto nivel de los ministerios de Trabajo, Asuntos Exteriores e Interior, de la Oficina del Fiscal General y del Tribunal Supremo. OIT, *Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, Consejo de Administración, 301.ª reunión (marzo de 2008), GB.301/6/2, párr. 7.

86. Al principio, el número de quejas recibidas y evaluadas por el Funcionario de Enlace de la OIT fue relativamente bajo, pero se incrementó con el tiempo a medida que aumentaba el conocimiento de la nueva legislación que prohibía el trabajo forzoso y el compromiso adquirido por el Gobierno para su erradicación. En Myanmar empezó a propiciarse un ambiente en el que las víctimas tenían más confianza para presentar quejas.
87. Con la introducción de un importante cambio en la legislación, la Constitución que entró en vigor en Myanmar en 2008 pasó a incluir disposiciones relativas a la libertad de asociación y la libertad sindical y la eliminación del trabajo forzoso ⁷⁶. Sin embargo, los órganos de control de la OIT señalaron que las disposiciones contemplaban la posibilidad de restringir esos derechos de forma incompatible con las obligaciones que había contraído Myanmar en virtud de los Convenios núms. 29 y 87 ⁷⁷. En particular, el artículo 354 de la Constitución de Myanmar supedita el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y la libertad sindical «a las leyes dictadas para la seguridad del Estado, la prevalencia del orden público, la paz y la tranquilidad de la comunidad o el orden y la moralidad públicos», mientras que el artículo 359 establece que «[l]a Unión prohíbe toda forma de trabajo forzoso, excepto los trabajos forzados como sanción por delito debidamente condenado y las tareas asignadas por la Unión de acuerdo con la legislación en interés del público».
88. Mientras los órganos de control seguían de cerca los avances en la aplicación de las recomendaciones de la comisión de 1998 en el marco del Convenio núm. 29, las organizaciones de trabajadores continuaron denunciando las violaciones de los derechos sindicales en Myanmar ante la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas y el Comité de Libertad Sindical. Entre las cuestiones abordadas por los órganos de control figuraban restricciones legislativas a la constitución de organizaciones de trabajadores, así como casos de detención, tortura, asesinato y desaparición de sindicalistas, y su procesamiento penal y condena por participar en actividades sindicales ⁷⁸. Estas preocupaciones persistentes dieron lugar a una queja presentada en 2010 en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT ⁷⁹ que, sin embargo, se archivó en noviembre de 2012 a la luz de ciertos avances positivos en el país, en particular la adopción de la Ley de Organizaciones Sindicales de 2011 y la voluntad del Gobierno de cooperar con la OIT en materia de libertad de asociación y libertad sindical ⁸⁰. Elaborada con la asistencia técnica de la OIT, la Ley suprimió las anteriores restricciones legislativas a la libertad de asociación y la libertad sindical, tal y como venían reclamando los órganos de control de la OIT desde hacía muchos años, y empezaron a surgir y a registrarse en el país organizaciones independientes de trabajadores. Gracias a la formación impartida por la OIT sobre el trabajo forzoso y las normas internacionales del trabajo en general, las organizaciones de

⁷⁶ *Constitution of the Republic of the Union of Myanmar*, septiembre de 2008 (en adelante la «Constitución»).

⁷⁷ CEACR - *Myanmar*, C.87, *observación*, 2008, y C.29, *observación*, 2008.

⁷⁸ Entre 1998 y la toma del poder por los militares el 1.º de febrero de 2021, el Comité de Libertad Sindical examinó los siguientes casos relativos a Myanmar: caso núm. 2268 (333.º informe, marzo de 2004, párrs. 642-770, 337.º informe, junio de 2005, párrs. 1058-1112, 340.º informe, marzo de 2006, párrs. 1064-1112, y 351.º informe, noviembre de 2008, párrs. 1016-1050); caso núm. 2591 (349.º informe, marzo de 2008, párrs. 1062-1093); caso núm. 3171 (378.º informe, junio de 2016, párrs. 467-493), y caso núm. 3343 (392.º informe, octubre de 2020, párrs. 789-821). Los comentarios de la CEACR relativos a la aplicación del Convenio núm. 87 por Myanmar en el decenio de 1990 se centraron principalmente en las restricciones legislativas a la libertad de asociación y la libertad sindical, mientras que en sus comentarios a partir de 2003 abordaron cada vez más los alegatos relativos a actos de las autoridades contra los sindicatos y sus miembros y dirigentes. Véase, por ejemplo, CEACR - *Myanmar*, C.87, *observaciones* adoptadas en 2006, 2007, 2008 y 2009. La Comisión de Aplicación de Normas debatió el caso de la aplicación del Convenio núm. 87 por Myanmar cada año desde 1991 hasta 2011.

⁷⁹ GB.309/7.

⁸⁰ GB.316/PV (&Corr.), párr. 212.

trabajadores empezaron a desempeñar un papel importante ayudando a las víctimas del trabajo forzoso a presentar quejas.

89. En febrero de 2012, el Parlamento de Myanmar aprobó la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, que derogaba la Ley de Aldeas y la Ley de Pueblos de 1907. La nueva Ley ya no contenía disposiciones que permitieran requisar mano de obra. Poco después, en marzo de 2012, el Parlamento modificó la Ley para añadir la prohibición del trabajo forzoso y sancionar su imposición con penas de prisión y multas ⁸¹.
90. Durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2012, un representante gubernamental de Myanmar informó a la Comisión de Aplicación de Normas de que «[d]esde la instauración del mecanismo de presentación de quejas, se ha[bí]an adoptado medidas disciplinarias de carácter militar contra 166 militares [...] por haber cometido delitos de trabajo forzoso o reclutamiento de menores de edad». Además, «se ha[bí]an adoptado medidas en virtud del artículo 374 del Código Penal contra 28 oficiales y otras 142 personas a cargo de la supervisión del proceso de reclutamiento» ⁸². El representante gubernamental añadió que cinco militares habían sido enjuiciados en virtud del Código Penal de conformidad con las nuevas ordenanzas publicadas por el Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa en abril de 2012, que establecían que la nueva Ley debía aplicarse también a enjuiciar al personal militar acusado de utilizar el trabajo forzoso en virtud del artículo 374 del Código Penal ⁸³.
91. Además de recibir y tratar las quejas relacionadas con el trabajo forzoso, el Funcionario de Enlace prestaba apoyo continuo a las autoridades para la difusión de los textos legislativos pertinentes, así como para la sensibilización y la capacitación relativas a la eliminación del trabajo forzoso. Esta labor se inició en 2012 en el marco de la Estrategia y Plan de Acción Conjuntos de la OIT y Myanmar para la eliminación del trabajo forzoso.
92. La derogación de la Ley de Aldeas y la Ley de Pueblos de 1907, la adopción de disposiciones legislativas que prohíben el trabajo forzoso, las medidas adoptadas por las autoridades para mejorar su aplicación y, en términos más generales, el compromiso de Myanmar de emprender esfuerzos sostenidos para la eliminación del trabajo forzoso fueron factores importantes en los que se basaron las decisiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012 y 2013 de suspender las medidas adoptadas en aplicación del artículo 33 de la Constitución de la OIT impuestas en 2000 ⁸⁴. Las decisiones se adoptaron en el entendimiento de que el Consejo de Administración examinaría de manera continua la situación en Myanmar hasta que se eliminara el trabajo forzoso ⁸⁵. En consecuencia, el Consejo de Administración mantuvo la situación en Myanmar en su orden del día, examinando

⁸¹ Myanmar, ley por la que se modifica la Ley de Administración de Distritos y Aldeas (Ley de la Pyidaugsu Hluttaw núm. 7/2012), que introduce un nuevo artículo 27A. Véase una traducción oficiosa al inglés facilitada por el Ministerio de Trabajo de Myanmar en OIT, *Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, Consejo de Administración, 313.ª reunión (marzo de 2012), GB.313/INS/6 (Add. 2).

⁸² OIT, *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas: Observaciones e informaciones acerca de ciertos países*, Actas Provisionales núm. 19, tercera parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, III/4.

⁸³ OIT, *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*, 101.ª reunión, III/3 y 4.

⁸⁴ Resolución relativa a las medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012, y Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013.

⁸⁵ Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013, apartado d).

periódicamente los progresos realizados en la eliminación del trabajo forzoso, la mejora de la libertad de asociación y la libertad sindical, la reforma de la legislación del trabajo y otras cuestiones ⁸⁶.

93. A partir de 2011 la OIT siguió prestando apoyo al Gobierno y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores mediante actividades de sensibilización sobre el nuevo marco jurídico de las relaciones laborales, incluida la Ley de Solución de Conflictos Laborales adoptada en 2012, así como sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la promoción del diálogo social y la consulta tripartita. En septiembre de 2018, el Gobierno, los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y la OIT firmaron el primer Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) de Myanmar, que proporcionaba un marco integral para el apoyo de la OIT al Gobierno y a los interlocutores sociales desde 2018 hasta 2021 ⁸⁷.
94. El Protocolo de Entendimiento Complementario de 2007, en virtud del cual se había establecido el mecanismo para la presentación de quejas en relación con casos de trabajo forzoso, expiró el 31 de diciembre de 2018 y la eliminación del trabajo forzoso se estableció como un componente central del PTDP, a fin de desarrollar mecanismos nacionales y locales para combatir esta práctica. En 2019, se creó el comité del mecanismo nacional de presentación de quejas sobre trabajo forzoso, compuesto por representantes de numerosos ministerios y organismos gubernamentales, que se reunió por primera vez en julio de 2020 ⁸⁸.

B. Sinopsis de los comentarios de los órganos de control de la OIT relacionados con los Convenios núms. 29 y 87

95. Antes de que se constituyese la presente comisión de encuesta, y además de la comisión de 1998, otros mecanismos de control de la OIT han examinado durante muchos años la aplicación de los Convenios núms. 29 y 87 por parte de Myanmar. En esta sección se presenta un resumen de los exámenes recientes de la aplicación de estos Convenios llevados a cabo por la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas, así como del examen de cuestiones de libertad sindical efectuado por el Comité de Libertad Sindical. El resumen incluye las cuestiones planteadas ante estos órganos de control, las respuestas de las autoridades de Myanmar y los comentarios y recomendaciones formulados por los órganos de control.
96. Cabe señalar que, en su reunión de noviembre-diciembre de 2022, de acuerdo con la práctica habitual de suspender el funcionamiento de los demás mecanismos de control durante el mandato de una comisión de encuesta, la CEACR indicó que reanudaría su examen de la aplicación de los Convenios núms. 29 y 87 por parte de Myanmar tan pronto como la comisión de encuesta concluyese su mandato ⁸⁹.

⁸⁶ Los informes de la Oficina sometidos al Consejo de Administración a efectos del seguimiento de la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013 se enumeran en el capítulo 1, nota a pie de página 8.

⁸⁷ OIT, *Myanmar Decent Work Country Programme 2018-2021: A Tool to Advance Decent Work and Sustainable Development*, 2018, y el *Memorando de Entendimiento* conexo firmado por la OIT y los mandantes tripartitos el 21 de septiembre de 2021.

⁸⁸ OIT, *Informe de situación del seguimiento de la Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia en su 102.ª reunión (2013)*, Consejo de Administración, 340.ª reunión (octubre-noviembre 2020), GB.340/INS/12, párrs. 6, 7 y 9.

⁸⁹ CEACR - *Myanmar*, C.87, *observación*, 2022.

Convenio núm. 29

97. En paralelo al seguimiento dado por el Consejo de Administración a los avances en la eliminación del trabajo forzoso en Myanmar, señalado anteriormente⁹⁰, la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas han evaluado continuamente el cumplimiento del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar. Más recientemente, la Comisión de Aplicación de Normas discutió la aplicación del Convenio núm. 29 por parte del país en 2019⁹¹, formulando conclusiones al respecto. Posteriormente, la CEACR formuló comentarios sobre la aplicación del Convenio en 2019⁹² y 2020⁹³. Ninguno de estos dos órganos ha examinado el cumplimiento del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar desde el 1.º de febrero de 2021, fecha en que se produjo la toma del poder por los militares.

Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, junio de 2019

98. Durante la discusión mantenida en la Comisión de Aplicación de Normas en junio de 2019 sobre la aplicación del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar, el representante del Gobierno de Myanmar expresó la firme voluntad y la inquebrantable determinación del Gobierno de eliminar el trabajo forzoso. El representante gubernamental añadió que los esfuerzos desplegados para impulsar las reformas democráticas cumplían una función de promoción y protección de los derechos humanos, entre ellos los derechos laborales. Consideraba que una de las causas profundas del trabajo forzoso en Myanmar era el conflicto interno de decenios de duración que había tenido lugar desde la independencia del país en 1948. Así pues, el Gobierno estaba esforzándose por poner fin a los conflictos armados y el país estaba experimentando una rápida transformación social, económica y política. En particular, el representante gubernamental alabó la notable contribución de la OIT a la eliminación del trabajo forzoso en el país y puso de relieve los constantes esfuerzos del Gobierno, esfuerzos que incluyen actividades de sensibilización, talleres, seminarios y cursos de formación y que han dado lugar a una disminución considerable de las quejas sobre trabajo forzoso y a una caída del reclutamiento de menores. El representante gubernamental ahondó en un plan de acción de duración determinada centrado en cuatro esferas prioritarias: la institucionalización de un mecanismo nacional de presentación de quejas sobre trabajo forzoso; la ejecución de actividades de formación y sensibilización sobre el trabajo forzoso; el fomento de la capacidad para poner fin al trabajo forzoso, y la movilización de los interlocutores tripartitos para prevenir el trabajo forzoso en el sector privado. Según el representante gubernamental, era innegable que la filosofía del diálogo social tripartito se había fortalecido a nivel nacional y cumplía una función importante en la labor realizada para eliminar el trabajo forzoso. El Gobierno se tomaba muy en serio todos los alegatos de violaciones relacionadas con el trabajo forzoso, estaba dispuesto a resolver esas cuestiones y podía hacerlo, y estaba plenamente comprometido a emprender acciones legales contra los responsables si había pruebas fidedignas de cualquier violación de los derechos humanos, lo cual incluía el trabajo forzoso⁹⁴.
99. La Comisión de Aplicación de Normas, tomando nota de la información proporcionada por el representante gubernamental y la discusión que tuvo lugar a continuación, acogió con agrado

⁹⁰ Para más información, véase el cap. 3, sec. A.

⁹¹ OIT, *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas: Observaciones e informaciones acerca de ciertos países*, Actas Provisionales núm. 5B, segunda parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, 2019, II/251-267.

⁹² CEACR - Myanmar, C.29, *observación*, 2019; y *solicitud directa*, 2019.

⁹³ CEACR - Myanmar, C.29, *observación*, 2020; y *solicitud directa*, 2020.

⁹⁴ OIT, Actas Provisionales núm. 5B, 2019, II/251-253, 264-265 y 267.

los esfuerzos del Gobierno para eliminar el trabajo forzoso y le instó a proseguirlos. Sin embargo, expresó su preocupación por el recurso persistente al trabajo forzoso e instó al Gobierno a que adoptase todas las medidas necesarias para cerciorarse de que, en la práctica, los militares o las autoridades civiles ya no impusiesen el trabajo forzoso y las víctimas de trabajo forzoso tuviesen acceso a recursos efectivos y a servicios integrales de apoyo a las víctimas sin temor a represalias. Instó, además, al Gobierno a que hiciese cumplir estrictamente la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas de 2012 y el Código Penal, a fin de asegurar que se investigase y enjuiciase efectivamente a todos los responsables de perpetrar prácticas de trabajo forzoso, y que se les impusiesen penas proporcionales al delito cometido en todos los casos y cumpliesen dichas penas. Asimismo, instó al Gobierno a que se abstuviese de imponer cualquier castigo a aquellos que se hubiesen pronunciado en contra de los incidentes de trabajo forzoso o los que hubiesen denunciado, y a que aumentase la visibilidad de las actividades de sensibilización y de creación de capacidad orientadas al público en general y a las autoridades administrativas, con miras a disuadir de la utilización del trabajo forzoso. Por último, la Comisión de Aplicación de Normas instó al Gobierno a que intensificase su cooperación con la OIT mediante la elaboración de un plan de acción de duración determinada, con miras a establecer un procedimiento efectivo para la tramitación de quejas y a asegurar la transición hacia dicho procedimiento ⁹⁵.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, noviembre-diciembre de 2020

- 100.** Como seguimiento de las conclusiones formuladas en junio de 2019 por la Comisión de Aplicación de Normas, la CEACR reconoció ciertos avances, tanto en cuanto a mejoras legislativas como en cuanto a medidas adoptadas para abordar el trabajo forzoso en la práctica, pero siguió expresando su preocupación por una serie de cuestiones relacionadas con la aplicación del Convenio en la legislación y la práctica.
- 101.** En particular, la CEACR tomó nota de acontecimientos recientes relacionados con la eliminación del trabajo forzoso, en concreto el objetivo de institucionalizar los mecanismos nacionales de presentación de quejas en materia de trabajo forzoso y reforzar la protección contra formas inaceptables de trabajo, en particular el trabajo forzoso y el trabajo infantil para 2021, tal como se establece en el Memorando de Entendimiento sobre un PTDP (2018-2021). La CEACR recordó que, en octubre-noviembre de 2019, el Consejo de Administración había tomado nota de que el número de quejas sobre trabajo forzoso recibidas había seguido reduciéndose, lo cual sugería que se estaban produciendo progresos en relación con el reclutamiento de menores, que generalmente representaba la proporción más elevada de las quejas que se recibían. La CEACR recordó, además, que la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, de 2012, que había derogado la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades de 1907, establecía que la utilización de trabajo forzoso por cualquier persona era un delito penal que podía ser castigado con penas de prisión y multas (artículo 27A).
- 102.** Sin embargo, también tomó nota de las observaciones de la CSI respecto a que se imponía trabajo forzoso de forma sistemática y continua, también en el sector privado, y especialmente en el sector agrícola (pesquerías, caña de azúcar, frijoles) y en la industria del jade. Asimismo, la CSI hizo hincapié en la difícil situación de la población Rohingya, y concretamente de alrededor de 700 000 personas pertenecientes a esta población que habían sido expulsadas del estado de Rakhine y que cada vez corrían más riesgo de ser víctimas del trabajo forzoso impuesto tanto por actores estatales como por actores no estatales.

⁹⁵ OIT, *Actas Provisionales* núm. 5B, 2019.

- 103.** La CEACR tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno a la Comisión de Aplicación de Normas en 2019 sobre los procedimientos provisionales para recibir quejas, así como sobre talleres de formación y sensibilización organizados entre enero de 2018 y agosto de 2019 para una amplia gama de participantes de los sectores público y privado, en particular en el marco del PTDP. La CEACR tomó nota asimismo de la indicación del Gobierno de que el mecanismo nacional de presentación de quejas se había establecido y estaba operativo desde febrero de 2020. El Gobierno también indicó que se había creado un comité nacional para la puesta en práctica efectiva del mecanismo, integrado por representantes de 16 ministerios, la Comisión de Derechos Humanos de Myanmar y los interlocutores sociales, y de que el mecanismo nacional de presentación de quejas había resuelto 20 de los 38 casos que había recibido en 2020. Asimismo, la CEACR tomó nota de la indicación del Gobierno de que nadie había sido castigado con arreglo a la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas y el Código Penal entre julio de 2018 y julio de 2019, pero que 18 oficiales militares y militares habían sido castigados entre abril de 2019 y julio de 2020 por el reclutamiento irregular de niños, aunque no se habían indicado las sanciones específicas impuestas ⁹⁶.
- 104.** Si bien tomó nota de los esfuerzos del Gobierno para eliminar el trabajo forzoso, la CEACR continuó expresando su preocupación por el cumplimiento efectivo de la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas de 2012 y el Código Penal. Así pues, instó firmemente al Gobierno a que adoptase las medidas necesarias para garantizar la aplicación estricta de la legislación nacional, especialmente de las disposiciones de esas dos leyes, a fin de que en todos los casos se impusiesen y aplicasen a los responsables penas de prisión lo suficientemente disuasorias. También solicitó al Gobierno que siguiese proporcionando información sobre la aplicación de esas disposiciones en la práctica y sobre otras medidas adoptadas para garantizar que, en la práctica, ni los militares ni las autoridades civiles ni las empresas del sector privado impusiesen trabajo forzoso. La CEACR solicitó específicamente al Gobierno que proporcionase datos estadísticos sobre los casos de trabajo forzoso detectados, los procedimientos judiciales iniciados, las condenas pronunciadas y la naturaleza de las sanciones impuestas a las personas condenadas, así como el número de quejas sobre trabajo forzoso recibidas y resueltas por el mecanismo nacional de presentación de quejas ⁹⁷.
- 105.** En relación con el artículo 359 de la Constitución, la CEACR recordó que esta disposición eximía de la prohibición del trabajo forzoso «las obligaciones asignadas por la República de Unión, de conformidad con la ley, y en aras de los intereses del pueblo» y podía interpretarse de un modo que permitiese la imposición generalizada de trabajo forzoso a la población. Si bien reconocía los esfuerzos realizados por el Gobierno con respecto a los procedimientos para enmendar el artículo 359 de la Constitución, la CEACR lamentaba tomar nota de que, aunque la mayoría de los representantes de la Asamblea había votado a favor de la enmienda, la disposición no se había enmendado, ya que no había recibido el voto requerido de más del 75 por ciento de todos los representantes de la Asamblea. La CEACR expresó la firme esperanza de que se enmendase el artículo 359 de la Constitución para ponerlo en conformidad con el Convenio ⁹⁸.
- 106.** Por último, la CEACR tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno sobre las actividades emprendidas por la División de Lucha contra la Trata de Personas dependiente del Organismo Central para la Lucha contra la Trata de Personas y sobre las medidas específicas adoptadas en el marco de un Plan Nacional de Acción para Combatir la Trata de

⁹⁶ CEACR - *Myanmar*, C.29, observación, 2020.

⁹⁷ CEACR - *Myanmar*, C.29, observación, 2020.

⁹⁸ CEACR - *Myanmar*, C.29, observación, 2020.

Personas 2017-2021, de cinco años de duración. El Gobierno también había proporcionado información sobre las diversas actividades llevadas a cabo en cooperación con otros países para luchar contra la trata de personas y las diversas formas de protección y asistencia dispensadas a las víctimas de la trata. La CEACR alentó al Gobierno a seguir esforzándose por luchar contra la trata de personas y le instó encarecidamente a que continuase adoptando medidas eficaces para velar por que las víctimas de la trata recibiesen protección y servicios adecuados ⁹⁹.

Convenio núm. 87

- 107.** Como se ha señalado anteriormente, la situación de la libertad sindical en Myanmar ha sido objeto de examen por parte de los mecanismos de control de la OIT, entre ellos la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas y el Comité de Libertad Sindical, durante decenios, así como objeto de una queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT ¹⁰⁰. En esta subsección se resumen por orden cronológico los comentarios recientes de los mecanismos de control al respecto, incluidos los comentarios formulados después del golpe de Estado.

Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, junio de 2018

- 108.** Aunque con la adopción de la Ley de Organizaciones Sindicales en 2011 se estableció un marco legislativo para la constitución de organizaciones sindicales y organizaciones de empleadores en el país, la situación de la libertad sindical seguía siendo problemática, lo que llevó a la Comisión de Aplicación de Normas a examinar la aplicación del Convenio núm. 87 por parte de Myanmar en 2018 por primera vez desde la adopción de la Ley de Organizaciones Sindicales y desde su examen anterior de la aplicación del Convenio llevado a cabo en 2011.
- 109.** Durante la discusión del caso, un representante gubernamental indicó que la reforma de la legislación laboral estaba muy avanzada y se había introducido y desarrollado con éxito una cultura de diálogo tripartito. La Ley de Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales de 2012 estaban revisándose en estrecha consulta y cooperación con todas las partes interesadas, incluidos los trabajadores y los empleadores. Se había abierto un nuevo capítulo para los trabajadores en relación a su derecho a sindicarse y organizarse y, desde la adopción de la Ley de Organizaciones Sindicales, se habían creado numerosas organizaciones de trabajadores y de empleadores, que estaban plenamente operativas. Además, la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica de 2016 preveía un espacio democrático más amplio para todos los ciudadanos de Myanmar, incluidos los trabajadores, en su ejercicio de la libertad sindical. El representante gubernamental hizo hincapié en que, dada la voluntad política del Gobierno, y la estrecha cooperación tripartita, la asistencia técnica de la OIT y el apoyo de los interlocutores sociales internacionales, los trabajadores y los empleadores podrían gozar cada vez más de sus derechos fundamentales y dichos progresos acabarían conduciendo al trabajo decente y al desarrollo sostenible. Según el representante gubernamental, se había avanzado mucho en relación con la situación de la legislación laboral en el pasado, pero era necesario seguir desplegando esfuerzos para avanzar gradualmente hacia el cumplimiento del Convenio ¹⁰¹.

⁹⁹ CEACR - *Myanmar*, C.29, solicitud directa, 2020.

¹⁰⁰ GB.309/7. La queja se cerró en noviembre de 2012. GB.316/PV (&Corr.), párr. 212.

¹⁰¹ OIT, *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*, Actas Provisionales núm. 9B, segunda parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión, 2018 («Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2018»), 244-245.

- 110.** Los miembros trabajadores, si bien reconocieron las importantes medidas adoptadas por el Gobierno, consideraron que la situación de los sindicalistas se estaba deteriorando y plantearon numerosas cuestiones graves, entre ellas la denegación arbitraria de la inscripción en el registro de sindicatos, la vulneración de las libertades civiles de los trabajadores por parte de la policía, la ausencia de un mecanismo de solución de conflictos operativo, las restricciones al derecho de huelga y varias lagunas legislativas ¹⁰². Pidieron al Gobierno que participase en un proceso de consultas constructivo con los trabajadores y los empleadores y solicitase asistencia de la OIT para ajustar la legislación al Convenio. El Grupo de los Empleadores recordó que Myanmar estaba reestableciendo un sistema democrático de gobierno después de muchos años de régimen militar y que, aunque se habían adoptado leyes sobre diversas cuestiones dentro del ámbito del Convenio, persistían posibles problemas de incumplimiento. Consideraron que había llegado el momento de crear una plataforma sólida para el buen funcionamiento de las relaciones de trabajo, basada en un enfoque prudente y de celebración de consultas en el que participasen todos los interlocutores sociales y que contase con asesoramiento experto independiente de la OIT, cuando procediese ¹⁰³.
- 111.** Habiendo tomado nota de la información proporcionada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión de Aplicación de Normas lamentó la falta de progresos con respecto al tan esperado marco jurídico en el que los trabajadores y los empleadores pudiesen ejercer libremente sus derechos en virtud del Convenio. Por lo tanto, instó al Gobierno a que velase por que la Ley de Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales se pusiesen plenamente en conformidad con el Convenio núm. 87 y a que asegurase que los trabajadores pudiesen desempeñar sus actividades sindicales sin amenazas de violencia ni otras violaciones de sus libertades civiles por parte de la policía o de la seguridad privada. Asimismo, instó al Gobierno a que abordase las cuestiones pendientes con respecto al cumplimiento del Convenio, en particular la inscripción en el registro de organizaciones de trabajadores y de empleadores y la libertad sindical en las zonas económicas especiales. Por último, instó al Gobierno a que aceptase una misión de contactos directos de la OIT para que le ayudase con la aplicación de esas recomendaciones.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, noviembre-diciembre de 2018

- 112.** Tras la discusión mantenida en la Comisión de Aplicación de Normas, la CEACR tomó nota de que la misión de contactos directos solicitada por la Comisión de Aplicación de Normas había tenido lugar en octubre de 2018 y saludó la participación y la colaboración constructivas del Gobierno y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores con la misión. Tomó nota con interés de que todas las partes habían demostrado un grado considerable de compromiso con la creación de un clima de pleno respeto de la libertad sindical en el espacio breve de tiempo que había transcurrido desde la entrada en vigor de la legislación marco en materia de libertad sindical. Así pues, la CEACR alentó a que se siguiese desarrollando un entorno propicio para la plena aplicación del Convenio ¹⁰⁴.
- 113.** La CEACR también examinó varias cuestiones pendientes relacionadas con el proceso de reforma de la legislación laboral y formuló recomendaciones, en particular sobre los obstáculos a la constitución y el registro de organizaciones de trabajadores y de empleadores, las restricciones a la elegibilidad para desempeñar cargos sindicales, el derecho de huelga, las

¹⁰² OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2018, 245-246.

¹⁰³ OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2018, 246-247.

¹⁰⁴ CEACR - Myanmar, C.87, [observación](#), 2018.

libertades civiles en el ejercicio del derecho de protesta (la Ley de Solución de Conflictos Laborales y la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica) y los derechos sindicales en las zonas económicas especiales ¹⁰⁵.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, noviembre-diciembre de 2021

- 114.** En su último examen de la aplicación del Convenio núm. 87 ¹⁰⁶, la CEACR tomó nota con la más profunda preocupación de las observaciones realizadas por la CSI en relación con la violencia sistemática contra los trabajadores y la dura supresión de las libertades civiles por parte de la Junta militar tras su toma del poder en febrero de 2021, y con la represión implacable de las multitudes de manifestantes que pedían el retorno de la democracia. Si bien en la respuesta de las autoridades a las observaciones de la CSI se sostenía que las protestas pacíficas se habían convertido en disturbios y, en última instancia, habían alcanzado una fase de insurrección y terrorismo, la CEACR deploró los alegatos de que, desde la toma de poder por parte de la Junta, las manifestaciones diarias habían sido objeto de una brutalidad cada vez mayor, con cientos de muertos, muchos más heridos y más de 2 700 detenidos y acusados, algunos de los cuales ya habían sido condenados ¹⁰⁷.
- 115.** La CEACR lamentó profundamente tomar nota de la información proporcionada por la CSI respecto a que los sindicalistas estaban siendo objeto de ataques específicos, con numerosos casos de detenciones y asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas, y acerca de la violación generalizada de sus libertades civiles. Tomó nota del asesinato de tres sindicalistas en Monywa, la zona industrial de South Dagon y el municipio de Shwepyithar. También tomó nota de la respuesta de las autoridades militares en la que indicaban que todas las muertes debidas a la actuación de las fuerzas de seguridad se habían producido como respuesta limitada a los actos terroristas; que, de los 361 civiles asesinados durante el periodo de memoria, solo 193 habían muerto en enfrentamientos con miembros de las fuerzas de seguridad mientras los agentes antidisturbios desmontaban barricadas y se defendían de los actos terroristas. Según las autoridades militares los 168 restantes habían muerto por otras causas, por ejemplo, asesinados por otras personas armadas o debido a caídas de edificios o a enfermedades. A este respecto, la CEACR recordó que el movimiento de desobediencia civil se había debido, en primer lugar, a la toma del poder por parte de los militares y a la destitución del Gobierno civil. Recordó asimismo que la libertad sindical y de asociación solo podía ejercerse cuando se respetaban y garantizaban plenamente los derechos humanos fundamentales, y en particular los derechos relativos a la vida, la seguridad de la persona, al debido proceso y a la protección de los locales y las propiedades de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Por lo tanto, pidió que se llevase a cabo una investigación completa e independiente sobre las circunstancias que rodearon los asesinatos denunciados por la CSI ¹⁰⁸.
- 116.** La CEACR también tomó nota de los graves alegatos de arrestos, detenciones y ataques contra numerosos sindicalistas por ejercer su derecho a realizar huelgas pacíficas y participar en el movimiento de desobediencia civil, así como sobre la cancelación de los pasaportes de 28 miembros de la CTUM. En respuesta, las autoridades informaron de que decenas de miles de presos habían sido indultados en abril de 2021 y que los miembros de la CTUM habían

¹⁰⁵ CEACR - Myanmar, C.87, observación, 2018.

¹⁰⁶ CEACR - Myanmar, C.87, [observación](#), 2021.

¹⁰⁷ CEACR - Myanmar, C.87, observación, 2021.

¹⁰⁸ CEACR - Myanmar, C.87, observación, 2021.

difundido noticias falsas para desacreditar al Consejo de Administración Estatal (SAC) y a los militares, lo que dio lugar a la presentación de cargos con arreglo al Código Penal. Se habían cancelado sus pasaportes para que no huyeran del país debido a las órdenes de detención que se iban a dictar. A este respecto, la CEACR pidió que se adoptasen todas las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto de las libertades civiles básicas necesarias para el ejercicio de la libertad sindical, incluidas la libertad de opinión y de expresión, la libertad de reunión, la libertad de movimiento, la ausencia de arrestos y detenciones arbitrarias y el derecho a un juicio justo por parte de un tribunal independiente e imparcial, a fin de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores pudiesen llevar a cabo sus actividades y funciones sin amenazas de intimidación o daño y en un clima de total seguridad. La CEACR pidió la liberación inmediata de los sindicalistas que siguiesen detenidos o encarcelados por haber ejercido sus derechos sindicales protegidos por el Convenio, incluida su participación en el movimiento de desobediencia civil ¹⁰⁹.

- 117.** Con respecto a los alegatos relacionados con las enmiendas legislativas trascendentales adoptadas después del golpe de Estado, la CEACR tomó nota de que el artículo 505-A del Código Penal, en virtud del cual habían sido acusados algunos de los sindicalistas detenidos, establece una definición amplia y vaga del término «traición» y de que el artículo 124 del Código Penal había sido enmendado por las autoridades militares utilizando una redacción igualmente amplia. Observó con profunda preocupación que nuevos elementos del artículo 38, c) de la Ley de Transacciones Electrónicas, relativos a la difusión de noticias falsas en el ciberespacio, estaban redactados de forma imprecisa y podían socavar la libertad de expresión y otras libertades civiles básicas bajo la amenaza de fuertes penas, incluso de prisión. Así pues, la CEACR pidió que se derogase el artículo 505-A, y se modificase el artículo 124-A del Código Penal, así como que se revisase el artículo 38, c) de la Ley de Transacciones Electrónicas, con el fin de garantizar el pleno respeto de las libertades civiles básicas necesarias para el ejercicio de la libertad sindical. Asimismo, pidió que se tomasen todas las medidas necesarias para garantizar que los trabajadores y los empleadores pudiesen llevar a cabo y apoyar sus actividades sin amenazas de encarcelamiento, violencia u otras violaciones de sus libertades civiles por parte de la policía o la seguridad privada, y que la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica no se utilizase en modo alguno para restringir esos derechos ¹¹⁰.
- 118.** Por último, al tiempo que pidió que se diese prioridad al restablecimiento del orden democrático y del régimen civil, la CEACR recordó sus comentarios anteriores acerca del proceso de reforma de la legislación laboral para garantizar plenamente los derechos de los trabajadores y los empleadores en virtud del Convenio (incluidas las cuestiones de la denegación del registro, las restricciones a la elegibilidad para desempeñar cargos sindicales y los derechos sindicales en las zonas económicas especiales) ¹¹¹.
- 119.** En conclusión, la CEACR indicó que las alegaciones y cuestiones en relación con las numerosas muertes, las detenciones masivas y los arrestos de sindicalistas y un ataque crítico a las libertades civiles básicas habían suscitado su más profunda preocupación. Lamentó profundamente que no se hubiese tomado ninguna medida para abordar esas graves preocupaciones ni para rectificar las graves infracciones de los derechos fundamentales introducidas en las enmiendas legislativas posteriores al golpe, así como las preocupaciones

¹⁰⁹ CEACR - *Myanmar*, C.87, observación, 2021.

¹¹⁰ CEACR - *Myanmar*, C.87, observación, 2021.

¹¹¹ CEACR - *Myanmar*, C.87, observación, 2021.

actuales con respecto a la legislación anterior al golpe. En estas circunstancias, y dada la urgencia de abordar estas cuestiones que afectaban a los derechos fundamentales de los trabajadores y empleadores, a su integridad física y a su libertad, y la probabilidad de que se produjesen daños irreversibles, la CEACR consideró que el caso cumplía los criterios que había desarrollado para que se pidiese que se presentase a la Conferencia ¹¹².

Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, junio de 2022

- 120.** A raíz de la petición formulada por la CEACR a Myanmar para que transmitiera información completa a la Conferencia en relación con su aplicación del Convenio núm. 87, la Comisión de Aplicación de Normas examinó el caso de Myanmar en su reunión de junio de 2022 ¹¹³.
- 121.** En el examen del caso, la comisión decidió que la ausencia de una delegación acreditada de Myanmar no debería impedir el funcionamiento del sistema de control de la OIT y en particular el control del cumplimiento de los convenios fundamentales ratificados. Por lo tanto, el examen del caso de Myanmar debería tener lugar, aun cuando el país no proporcionara información oral, ya que ningún delegado de Myanmar estaba acreditado para participar en la Conferencia ¹¹⁴. Sin embargo, la Secretaría puso a disposición de la comisión las observaciones escritas presentadas por las autoridades militares en las que se facilitaba información resumida sobre algunos incidentes específicos mencionados por la CEACR en su comentario y sobre la reforma de la legislación laboral y otros asuntos legislativos ¹¹⁵.
- 122.** Refiriéndose en particular a dos protestas celebradas en Monywa y Shwepyithar en marzo de 2021, a las que había aludido la CEACR, las autoridades militares indicaron que dichas protestas se volvieron violentas, y que los insurgentes habían agredido a los miembros de las fuerzas de seguridad con armas mortíferas y habían destruido una oficina de la administración, lo que provocó que las fuerzas de seguridad aplicaran procedimientos de control de disturbios. Una persona había fallecido a causa de sus heridas, a raíz de lo cual se había presentado una denuncia ante la policía. Con respecto a las 28 personas que se habían enfrentado a cargos penales en virtud de los artículos 124-A y 505-A del Código Penal, las autoridades militares indicaron que dichos cargos se basaban en sus actividades ilícitas, en particular la incitación de la población mediante la difusión de falsas noticias. En relación con los incidentes relativos a otras personas y organizaciones, señalaron que Myanmar no podía identificar a las personas en cuestión ni proporcionar más detalles sobre ellas ¹¹⁶.
- 123.** Las autoridades militares facilitaron detalles adicionales sobre el proceso de reforma de la legislación laboral, indicando que la Ley de Organizaciones Sindicales estaba siendo enmendada a la luz de los deseos y las necesidades de los trabajadores y los empleadores, con miras a ponerla en consonancia con la situación real del país. También proporcionaron información sobre el procedimiento de registro, las modificaciones en curso de la Ley de Solución de Conflictos Laborales y la resolución de conflictos en las zonas económicas especiales ¹¹⁷.

¹¹² CEACR - Myanmar, C.87, observación, 2021.

¹¹³ OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022, 447-465.

¹¹⁴ OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022, 449.

¹¹⁵ La información escrita proporcionada se publicó con el aviso siguiente: «La información contenida en este documento es presentada por las autoridades militares. Su publicación no implica el reconocimiento explícito o implícito de estas autoridades como el Gobierno legítimo de Myanmar.», Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022, 447.

¹¹⁶ OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022, 447 y 448.

¹¹⁷ OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022, 448 y 449.

- 124.** Las observaciones escritas de las autoridades militares concluían indicando que no se habían tomado medidas contra ninguna persona por el hecho de ser sindicalista y que los miembros de sindicatos que se habían enfrentado a cargos habían sido procesados por sus actividades ilícitas y no por ejercer pacíficamente sus derechos laborales. Las autoridades militares señalaron que el comentario de la CEACR se basaba en información parcial proporcionada por medios de comunicación de la oposición, sin que se hubiera tenido debidamente en cuenta la información suministrada por las autoridades militares. Alentaron a que se examinara la información que habían proporcionado, a fin de reflejar las condiciones reales de los trabajadores y del pueblo de Myanmar y contribuir así a su mejora ¹¹⁸.
- 125.** Tras discutir el caso, la comisión adoptó unas conclusiones en las que deploraba la destitución del Gobierno civil por el golpe militar, la declaración ulterior del estado de emergencia que privó a los ciudadanos de sus libertades civiles y el menosprecio total de los derechos humanos, las libertades civiles y el estado de derecho en Myanmar. También expresó su profunda preocupación por la falta de progresos en lo que respectaba al restablecimiento del régimen civil y por la no aplicación por parte de las autoridades militares de la Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar, adoptada por la Conferencia en junio de 2021, y la decisión del Consejo de Administración adoptada en marzo de 2022 ¹¹⁹.
- 126.** Así pues, la comisión instó a las autoridades militares a abstenerse de proceder a detenciones y privaciones de libertad, o de participar en actos de violencia, intimidación o acoso de los trabajadores y sindicalistas que ejercían sus derechos de libertad sindical, de expresión y de reunión pacífica. También las instó a llevar a cabo inmediata y efectivamente investigaciones independientes de esos delitos para establecer los hechos, determinar la culpabilidad y castigar a los autores, incluidos los miembros de la policía y de las fuerzas armadas, y a pagar una indemnización a las víctimas y sus familias. Asimismo, las instó a poner en libertad incondicionalmente a todos los trabajadores y sindicalistas que habían sido detenidos y privados de libertad por ejercer sus derechos de libertad sindical, de expresión y de reunión pacífica, y a dejar sin efecto toda orden de detención pendiente por el mismo motivo; a devolver inmediatamente los pasaportes y restituir la ciudadanía a aquellos sindicalistas a los que estos les habían sido retirados; a reinscribir inmediatamente en el registro a los sindicatos cuyo registro había sido revocado desde el golpe militar; a garantizar que los trabajadores pudieran realizar sus actividades sindicales sin injerencia, y sin amenazas de violencia o de otras violaciones de sus libertades civiles; y a derogar todos los decretos y leyes introducidos por las autoridades militares tras el golpe del 1.º de febrero de 2021. Por último, la comisión instó a las autoridades militares a garantizar que la comisión de encuesta establecida por el Consejo de Administración en marzo de 2022 pudiera entrar en el país y cumplir con su mandato libremente y sin injerencia. La Comisión de Aplicación de Normas decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial del informe ¹²⁰.

Comité de Libertad Sindical, caso núm. 3405, junio de 2021 y marzo de 2022

- 127.** Poco después del golpe de Estado de febrero de 2021, el Comité de Libertad Sindical recibió una queja de la CSI y de la Internacional de la Educación en la que se denunciaban graves

¹¹⁸ OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022, 449.

¹¹⁹ OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022, 464 y 465; OIT, Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, y GB.344/PV, párr. 574.

¹²⁰ OIT, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 2022, 465.

violaciones de la libertad sindical en Myanmar (caso núm. 3405). Tras la presentación de la queja inicial en marzo de 2021, se formularon alegatos nuevos en mayo y octubre de 2021 sobre el rápido deterioro de la situación de los derechos humanos y laborales de los trabajadores y los dirigentes sindicales en Myanmar. El Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población (MOLIP) y la Misión Permanente de la República de la Unión de Myanmar ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra transmitieron sus observaciones por escrito en abril, mayo, junio, septiembre y diciembre de 2021 ¹²¹. El Comité examinó la queja en dos ocasiones, a saber, en junio de 2021 y en marzo de 2022 ¹²².

- 128.** Las organizaciones querellantes alegaron numerosos ataques cometidos por las autoridades militares contra sindicalistas, trabajadores y funcionarios públicos que reclamaban el restablecimiento del régimen civil en Myanmar tras el golpe de Estado, entre otras cosas a través de la represión violenta de las protestas, incursiones militares en los pueblos y el recurso a munición real, gases lacrimógenos, cañones de agua y granadas de aturdimiento. Denunciaron asesinatos, torturas y otros actos de brutalidad contra sindicalistas y trabajadores que habían participado en el Movimiento de Desobediencia Civil, así como detenciones en masa, búsquedas puerta a puerta, redadas en casas y oficinas, acusaciones penales, encarcelamiento y detenciones de trabajadores y sindicalistas por su participación en las protestas pacíficas ¹²³. En octubre de 2021, las organizaciones querellantes se refirieron a 1 139 civiles y manifestantes muertos, entre ellos 2 trabajadores de la educación y 26 sindicalistas. También señalaron que se había detenido a 6 891 personas detenidas, incluidos 60 casos de detenciones y allanamientos dirigidos contra los sindicatos, de los que han sido objeto 116 sindicalistas. De las 6 891 personas detenidas, 1 989 fueron acusadas y 293 condenadas ¹²⁴.
- 129.** Las organizaciones querellantes también denunciaron actos de intimidación, amenazas y medidas coercitivas y de retaliación por parte de las fuerzas de seguridad y las autoridades militares contra los trabajadores y funcionarios involucrados en las protestas para que volvieran al trabajo y renunciaran a participar en el Movimiento de Desobediencia Civil. Las medidas de retaliación incluían despidos y suspensiones en masa de funcionarios, la sustitución de huelguistas, el retiro de prestaciones, la revocación de licencias profesionales, ataques a centros de salud y desalojos de vivienda ¹²⁵. Según las organizaciones querellantes, hasta octubre de 2021, al menos 6 500 funcionarios y trabajadores de empresas estatales habían sido despedidos o suspendidos, unos 20 000 profesores apartados de sus puestos, 150 000 docentes suspendidos, 1 293 trabajadores ferroviarios suspendidos y 1 600 trabajadores ferroviarios desalojados de sus viviendas oficiales ¹²⁶.
- 130.** En lo tocante al sector privado, las organizaciones querellantes alegaron que los ataques y actos de intimidación contra los sindicalistas fueron tal grado que, en julio de 2021, los

¹²¹ El 1.º de agosto de 2021, el Consejo de Administración del Estado, creado por los militares después del golpe de Estado de febrero de 2021, emitió la orden núm. 150/2021 por la que se escindía el Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población (MOLIP) en: 1) Ministerio de Trabajo, y 2) Ministerio de Inmigración y Población. A lo largo de esta subsección del informe, las referencias al MOLIP se corresponden con las realizadas en los informes del Comité de Libertad Sindical.

¹²² Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, caso núm. 3405 (Myanmar), párrs. 284-358; 397.º informe, marzo de 2022, caso núm. 3405 (Myanmar), párrs. 503-584.

¹²³ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 287-292, 307 y 310-314; y 397.º informe, párrs. 508, 514-516, 518 y 523-527.

¹²⁴ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, párr. 523.

¹²⁵ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 298-306 y 315-317; 397.º informe, párrs. 509-514, 517 y 528-532.

¹²⁶ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, párrs. 528-531 y 572.

sindicatos de base no pudieron llevar a cabo sus actividades en el sector de la confección ¹²⁷. El lugar de trabajo ya no era seguro para los sindicalistas, y los militares utilizaron a los administradores locales y a los directivos de las fábricas como informantes ¹²⁸.

- 131.** Las organizaciones querellantes también hicieron referencia a varias modificaciones legislativas adoptadas después del golpe de Estado que reducían aún más las salvaguardias de las libertades civiles básicas. Denunciaron en particular la modificación de la Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos, la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, la Ley sobre Cibernética y el Código Penal, cuyo objetivo, según indicaron, era ampliar las facultades de los militares a fin de restringir aún más los derechos fundamentales y libertades civiles de la población de Myanmar, así como reducir los espacios para que los sindicalistas y trabajadores ejercieran su derecho básico a la libertad sindical, de expresión y de reunión pacífica. Además, las autoridades militares habían declarado ilegales 16 organizaciones sindicales ¹²⁹.
- 132.** Por último, las organizaciones querellantes exhortaron a que se prestara atención urgente a los actos de vulneración cometidos contra los trabajadores, en particular los sindicalistas y los afiliados sindicales, así como a los ataques perpetrados en menoscabo de la representación de los afiliados, y a que se paliaran tales vulneraciones y ataques. También expresaron su profunda preocupación por el hecho de que las empresas socavaran de manera continuada los derechos de sus trabajadores en ese clima de exacerbada violencia militar dirigida contra la población y los trabajadores en general ¹³⁰.
- 133.** En su respuesta, el MOLIP y la Misión Permanente en Ginebra recordaron el marco legislativo que reconocía la libertad sindical, la conducta esperada de los funcionarios y la normativa penal aplicable a los actos de violencia y de perturbación de la paz y el orden ¹³¹. Informaron de que el ambiente inicialmente pacífico de los grupos de protesta se había transformado en disturbios, en anarquía y, finalmente, en insurrección con actos terroristas. En particular, el MOLIP indicó que, en las huelgas celebradas en el marco del sistema democrático, algunas personas habían abusado de sus derechos, lo que había dado lugar a disturbios y actos de violencia cometidos con armas artesanales mortíferas que habían obligado al Gobierno a adoptar medidas. En la respuesta se proporcionaron ejemplos de presuntos actos de violencia cometidos por los manifestantes, como la destrucción de comisarías de policía, oficinas administrativas de distrito, puentes, bancos, escuelas y otros edificios gubernamentales, así como fábricas, en los que hubo 1 496 bajas entre las fuerzas policiales y 1 551 entre la población civil. También se facilitó información sobre los alegatos concretos de muertes de participantes en el Movimiento de Desobediencia Civil. En la respuesta se afirmó que las fuerzas de seguridad habían actuado de conformidad con la legislación en materia de control de multitudes ¹³².
- 134.** Asimismo, el MOLIP afirmó que se había proporcionado información engañosa sobre el número de personas que habían muerto a manos de las fuerzas de seguridad, con el objetivo de destruir la administración. En particular, no se había podido confirmar la muerte de más de 700 personas, entre ellas varios sindicalistas, en cambio, según los atestados policiales, habían

¹²⁷ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, párrs. 519-522, 524 y 533.

¹²⁸ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, párr. 524.

¹²⁹ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 293-297 y 308.

¹³⁰ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, párr. 535.

¹³¹ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párr. 319.

¹³² Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párr. 333; 397.º informe, párrs. 542, 544 y 545.

muerto 361 personas, 193 de las cuales habían sido abatidas por los miembros de las fuerzas de seguridad mientras retiraban barricadas y se defendían de los actos terroristas. El resto de las muertes no estaban relacionadas con las fuerzas de seguridad: 95 personas habían sido asesinadas por otras personas, 13 habían muerto por ataques con granadas y minas, 5 habían muerto mientras recibían atención médica, 10 habían muerto por enfermedad, 2 «habían caído muertas» y 9 habían muerto por heridas. Así pues, el MOLIP sugirió a las organizaciones internacionales que no confiaran en las noticias falsas ni en las acusaciones sesgadas difundidas por los medios de comunicación, sino que cooperaran con las autoridades para obtener información veraz ¹³³.

- 135.** El MOLIP añadió que las personas que cometían un delito o quebrantaban las leyes eran acusadas y las medidas aplicadas a los trabajadores que participaban en las protestas se adoptaban de conformidad con el marco legislativo. En caso de que los sindicalistas, trabajadores y líderes de organizaciones cometieran actos de violencia, las comisarías locales podían adoptar medidas contra ellos. El MOLIP indicó que, hasta diciembre de 2021, 1 481 personas habían sido acusadas de haber cometido un delito, pero no se había enjuiciado a ningún trabajador o dirigente sindical en virtud de la legislación del trabajo. Además, las personas que habían participado en la sublevación, pero no en los actos terroristas, y que no habían apoyado al Movimiento de Desobediencia Civil por ningún medio, habían sido puestas en libertad de acuerdo con la ley. Se habían concedido indultos a decenas de miles de presos y se habían cerrado otros miles de casos ¹³⁴.
- 136.** En relación con los alegatos de intimidación, coerción y represalias contra los funcionarios, en la respuesta del MOLIP se hizo referencia a las disposiciones legislativas en las que se establecían las obligaciones de los funcionarios y los procedimientos disciplinarios en caso de incumplimiento de las normas aplicables. También se indicó que ninguna de las directivas emitidas contenía amenazas para obligarlos a volver al trabajo, ni amenazas de despidos, destituciones o demandas por haberse unido al Movimiento de Desobediencia Civil, sino que solo eran «recordatorios» de reincorporación al trabajo. Hasta junio de 2021, el MOLIP no había ordenado a ningún funcionario que abandonara su vivienda, no había revocado ningún certificado profesional ni había indicado que entregaría a los militares los nombres de las personas que participaban en el Movimiento de Desobediencia Civil para que los detuvieran. Añadió que tomaría las disposiciones necesarias para retirar los cargos presentados contra el personal sanitario que manifestara su voluntad de volver voluntariamente al lugar de trabajo. El MOLIP afirmó que todas las medidas (cartas de advertencia, sustitución, sanción, suspensión, despido) dirigidas contra los funcionarios se habían adoptado de conformidad con la normativa aplicable, de manera individual y en función de las respectivas infracciones de la ley y faltas disciplinarias cometidas, como la ausencia injustificada del puesto de trabajo. En la respuesta se facilitó información detallada sobre algunas de las medidas adoptadas contra los funcionarios de varios ministerios, los docentes, el personal sanitario y los trabajadores ferroviarios. Asimismo, se indicó que las suspensiones o despidos aplicados en el sector privado se habían ajustado a la ley y que los trabajadores habían recibido sus prestaciones monetarias, incluidos sus salarios e indemnizaciones ¹³⁵.
- 137.** En cuanto a las modificaciones legislativas introducidas después del golpe de Estado, el MOLIP indicó que el propósito era preservar la estabilidad y la paz del Estado, así como la seguridad

¹³³ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, párrs. 537, 543 y 545.

¹³⁴ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 319 y 320; 397.º informe, párrs. 539, 546 y 551.

¹³⁵ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 324-330; 397.º informe, párrs. 538, 548-550 y 552-555.

social de los ciudadanos, mientras los militares ocuparan o mantuvieran temporalmente el poder público. En ellas no se establecía ninguna restricción para limitar el derecho de reunión pacífica y de asociación, sino para mantener la seguridad nacional, así como la seguridad y orden públicos. En este sentido, algunas páginas de medios sociales, sitios web de medios de comunicación ilegales y sitios web que incitaban a cometer actos de terrorismo y sabotaje seguían estando prohibidos por motivos de seguridad nacional e interés público. Sin embargo, según el MOLIP, los ciudadanos de Myanmar, incluidos los trabajadores, podían ejercer sus derechos de protesta pacífica, reunión y asociación, de conformidad con lo dispuesto en las leyes aplicables. La declaración de 16 organizaciones como organizaciones ilegales se debió a que no se habían inscrito conforme a las disposiciones de la Ley de Organizaciones Sindicales, a pesar de haber intervenido en asuntos laborales. Sin embargo, organizaciones como la CTUM y la Federación Sindical de Industrias, Oficios y Servicios de Myanmar (MICS-TUF), pese a haber suspendido su participación en todos los órganos tripartitos, no habían sido disueltas y el Ministerio seguía cooperando con ellas. El MOLIP indicó que, dado que Myanmar era un Estado parte en el Convenio núm. 87, seguía rigiéndose por sus leyes, reglamentos y procedimientos nacionales, que se ajustaban a lo dispuesto en dicho convenio ¹³⁶.

- 138.** Al inicio del examen de este caso, el Comité recordó que no era competente para tratar alegatos de naturaleza puramente política, pero le correspondía examinar las disposiciones de naturaleza política adoptadas por un Gobierno en la medida en que podían tener repercusiones sobre el ejercicio de los derechos sindicales. También recordó que en múltiples ocasiones había subrayado la importancia del principio afirmado en 1970 por la Conferencia en su Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, en la que se reconocía que «los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles» ¹³⁷. Asimismo, recordó que en una situación en que estimaran que no disfrutaban de las libertades esenciales para realizar su misión, los sindicatos y las organizaciones de empleadores podrían reclamar el reconocimiento y el ejercicio de dichas libertades y que tales reivindicaciones deberían considerarse como actividades sindicales legítimas ¹³⁸.
- 139.** El Comité lamentó el grave deterioro de la libertad sindical y de otros derechos humanos relevantes que estaba ocurriendo en el país. Si bien el Comité tomó debida nota de la información contradictoria proporcionada por el MOLIP y las organizaciones querellantes en relación con las circunstancias de las muertes y el número de personas fallecidas, recordó que los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores solo podían ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones. Por consiguiente, urgió firmemente a las autoridades militares competentes a que cesaran de inmediato en el uso de la violencia contra los manifestantes pacíficos y a que llevaran a cabo investigaciones independientes sobre la muerte de todos los trabajadores y sindicalistas indicados y que habían muerto en el ejercicio

¹³⁶ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 322, 323 y 331; 397.º informe, párr. 547.

¹³⁷ OIT, [Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 54.ª reunión, 1970.

¹³⁸ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párr. 336.

de actividades de protesta y de sus libertades civiles básicas, incluidos los derechos fundamentales de libertad sindical ¹³⁹.

- 140.** Expresando además su profunda preocupación por el número abrumador de sindicalistas, trabajadores, funcionarios públicos y demás personas que habían sido detenidas desde el golpe de Estado, el Comité lamentó observar que la respuesta del MOLIP, más allá de alguna información específica, solo proporcionó cifras globales y una indicación de que todos los cargos y enjuiciamientos estaban relacionados con delitos en virtud del Código Penal o la Ley de Telecomunicaciones, y que ninguna persona había sido enjuiciada con arreglo a la legislación laboral. También recordó que, si bien los principios de la libertad sindical no protegían extralimitaciones en actos de protesta que consistieran en acciones de carácter delictivo, las autoridades no deberían recurrir a medidas de detención y encarcelamiento en casos de organización o participación en una huelga pacífica y tales medidas comportaban graves riesgos de abuso y serias amenazas a la libertad sindical. Además, indicó que esperaba que se investigaran todos los casos de detención y retención de sindicalistas y trabajadores por actividades relacionadas con la restauración de sus derechos sindicales y de la democracia en el país, y que se adoptaran sin demora medidas para garantizar su inmediata puesta en libertad ¹⁴⁰.
- 141.** En lo referente a los alegatos de intimidación, acoso y represalias contra los sindicalistas, funcionarios y trabajadores que participaron en el Movimiento de Desobediencia Civil, el Comité recordó que había reconocido siempre el derecho de huelga como un derecho legítimo al que podían recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales. Al tiempo que tomó nota de la información a veces contradictoria sobre el carácter pacífico del ejercicio de la libertad sindical, el Comité deploró el caos evidente que resultó del golpe de Estado y los contundentes alegatos de intimidación y acoso, en particular mediante despidos, suspensiones y otras medidas disciplinarias, contra sindicalistas y trabajadores que ejercían sus libertades civiles en aras de la restauración del régimen civil y el orden democrático. Además, recordó que, para que la contribución de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores tuviera el grado de utilidad y credibilidad deseadas, era necesario que su actividad se desarrollara en un clima de libertad y de seguridad. También indicó que si bien el MOLIP afirmaba la legitimidad de las medidas disciplinarias adoptadas contra los participantes en el Movimiento de Desobediencia Civil, no cuestionaba la amplitud de los despidos, suspensiones y medidas disciplinarias. Por tal motivo, el Comité exhortó a las autoridades competentes a que reintegraran en sus puestos a los funcionarios, trabajadores sanitarios o docentes despedidos o suspendidos por su participación en el Movimiento y a que restablecieran las prestaciones que se hubieran podido retirar, y además manifestó que esperaba que se adoptaran las medidas adecuadas para garantizar que los sindicalistas y los trabajadores del sector privado no fueran sancionados por haber participado en el Movimiento a fin de reclamar la restauración de sus derechos sindicales ¹⁴¹.
- 142.** Con respecto a los alegatos de que las modificaciones legislativas introducidas tras el golpe de Estado suponían una nueva vulneración de las libertades civiles básicas de todos los ciudadanos de Myanmar, incluidos los sindicalistas, el Comité tomó nota de que la información aportada por el MOLIP se limitaba a señalar que todas las medidas adoptadas habían sido necesarias para garantizar la seguridad y el orden públicos. Además, expresó su profunda

¹³⁹ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párr. 337; 397.º informe, párrs. 560-564 y 584, a).

¹⁴⁰ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 349-351; 397.º informe, párrs. 565-571 y 584, c).

¹⁴¹ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 342-348; 397.º informe, párrs. 572-577, 583 y 584, d) y e).

preocupación en relación con esas leyes, en particular los artículos 124 y 505-A del Código Penal, el artículo 38, c) de la Ley de Transacciones Electrónicas y el restablecimiento de las facultades de vigilancia en los distritos y aldeas en virtud de la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, en su versión modificada. Observando asimismo los alegatos de recurso abusivo a esas disposiciones, el Comité urgió firmemente a que fueran derogadas y enmendadas e instó a las autoridades militares competentes a restablecer las garantías previstas en la Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos (garantías contra el registro y la incautación ilegales y la detención indefinida y un amplio conjunto de derechos relativos a la intimidad). También urgió firmemente a que se revirtiera la calificación de las 16 organizaciones sindicales declaradas ilegales. Esas medidas eran necesarias a fin de garantizar el respeto cabal de las libertades públicas fundamentales necesarias para el ejercicio de la libertad sindical, en particular las libertades de opinión y de expresión, la libertad de reunión, la libertad frente a la detención y retención arbitrarias, y el derecho a un proceso justo por tribunales independientes e imparciales, de modo que las organizaciones de trabajadores y de empleadores pudieran llevar a cabo sus actividades y desempeñar sus funciones libres de amenazas de intimidación o daño, y en un clima de seguridad total ¹⁴².

- 143.** Habiendo observado la información de que disponía, el Comité expresó su profunda preocupación por el grave deterioro de la libertad sindical y lamentó profundamente las numerosas medidas adoptadas desde el 1.º de febrero de 2021, que habían provocado un nuevo retroceso en la protección de las libertades civiles necesarias para que los trabajadores y los empleadores pudieran desarrollar sus actividades con plena libertad y seguridad. Además, instó a las autoridades militares a que reconocieran la importancia fundamental de garantizar estos derechos y libertades a los trabajadores y empleadores del país como requisito indispensable para el desarrollo de sus actividades sindicales ¹⁴³.
- 144.** Por último, observando la magnitud de la tarea que suponía examinar todos los casos que se le presentaran y teniendo en cuenta la indicación del MOLIP según la cual, para entender adecuadamente la situación que realmente imperaba en Myanmar y restaurar la estabilidad, la paz y la democracia, las organizaciones internacionales no debían confiar en las noticias falsas ni en las acusaciones sesgadas difundidas por los medios de comunicación, sino cooperar con las autoridades para obtener información veraz, el Comité estimó que la institución de una autoridad de investigación independiente sería una medida necesaria para rendir justicia a quienes habían ejercido pacíficamente sus derechos de libertad de reunión, expresión y asociación ¹⁴⁴.

C. Examen por parte de las Naciones Unidas de la situación en Myanmar con respecto a la libertad sindical y de asociación y el trabajo forzoso

- 145.** En los últimos años, se ha ampliado el alcance del examen que llevan a cabo las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, en particular con respecto a la libertad sindical y de asociación y el trabajo forzoso. Teniendo en cuenta que las resoluciones, los informes y las evaluaciones de los órganos de las Naciones Unidas y sus respectivos mandatos proporcionan valiosos antecedentes y constituyen una importante fuente de información para la labor de la comisión de encuesta, esta estima necesario proceder a examinarlos.

¹⁴² Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párrs. 338-341; 397.º informe, párrs. 571 y 584, b).

¹⁴³ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, párr. 356; 397.º informe, párrs. 582 y 584, g).

¹⁴⁴ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, párrs. 583 y 584, f) y h).

Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General y Consejo de Seguridad

- 146.** La situación de los derechos humanos en Myanmar está en la agenda del Consejo de Derechos Humanos desde su constitución en 2006. Más recientemente, el 24 de marzo de 2017, el Consejo de Derechos Humanos decidió «enviar urgentemente una misión internacional independiente de investigación [...] para determinar los hechos y las circunstancias de las presuntas violaciones recientes de los derechos humanos por las fuerzas militares y de seguridad y de los abusos cometidos en Myanmar, especialmente en el estado de Rakáin» ¹⁴⁵. En el informe que la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar (IIFMM) presentó ante el Consejo de Derechos Humanos en 2019, se constataba la existencia de casos de trabajo forzoso u obligatorio exigido a miembros de la minoría musulmana rohinyá, entre otros, y se señalaba que dichas prácticas afectaban específicamente a las mujeres y las niñas ¹⁴⁶.
- 147.** En una reunión especial convocada para tratar las repercusiones en materia de derechos humanos de la crisis desatada en Myanmar tras el golpe de Estado militar ocurrido el 1.º de febrero de 2021, el Consejo de Derechos Humanos exhortó «al ejército y a otras autoridades y fuerzas de seguridad de Myanmar a que [adoptasen] medidas de inmediato para proteger los derechos a la libertad de opinión y de expresión, de religión o creencias, de asociación y de reunión pacífica [...]» ¹⁴⁷. Posteriormente, en marzo de 2021, el Consejo de Derechos Humanos expresó su profunda preocupación por «los actos violentos, incluidos asesinatos, cometidos contra manifestantes pacíficos que ejercen su derecho a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica» y destacó la necesidad urgente de poner fin a las restricciones al ejercicio de esos derechos y libertades ¹⁴⁸. En esa misma oportunidad, el Consejo exhortó a que «[se eliminase] el trabajo infantil y el trabajo forzoso y [se enmendase] el proyecto de ley de organización del trabajo, y a que [se introdujesen] modificaciones adicionales en la Ley de Resolución de Conflictos Laborales para promover la libertad de asociación de conformidad con las normas internacionales del trabajo» ¹⁴⁹.
- 148.** La Asamblea General también abordó la crisis que se había desencadenado en Myanmar. El 18 de junio de 2021, adoptó una resolución sobre la situación en el país en la que exhortaba «a las fuerzas armadas de Myanmar a que [pusiese] fin de inmediato a todos los actos de violencia contra manifestantes pacíficos [...] y a las restricciones impuestas al personal médico, la sociedad civil, los miembros de sindicatos, los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación [...]». En ella se exigía además la inmediata puesta en libertad de todas las personas que habían sido detenidas arbitrariamente ¹⁵⁰. En julio de 2021, el Consejo de Derechos Humanos expresó en otra resolución su gran preocupación por los continuos testimonios de graves violaciones y abusos de derechos humanos en Myanmar, en particular contra los musulmanes rohinyás y otras minorías, que incluían casos de trabajos forzados, y

¹⁴⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Situación de los derechos humanos en Myanmar, A/HRC/RES/34/22, 2017, párr. 11.

¹⁴⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar*, A/HRC/39/64, 2018; *Report of the detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*, A/HRC/39/CRP.2, 2018.

¹⁴⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Repercusiones de la crisis en Myanmar para los derechos humanos», A/HRC/RES/S-29/1, 2021, párr. 4.

¹⁴⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Situación de los derechos humanos en Myanmar», A/HRC/RES/46/21, 2021, párr. 8 del preámbulo y párr. 31.

¹⁴⁹ A/HRC/RES/46/21, párr. 39.

¹⁵⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, «La situación en Myanmar», A/RES/75/287, 2021, párrs. 2 y 4.

exhortó a Myanmar a proteger el derecho de todos los niños en los conflictos armados y a poner fin al reclutamiento ilegal y a la utilización de niños para la realización de trabajos forzosos ¹⁵¹. En diciembre de 2021, la Asamblea General exhortó urgentemente a Myanmar a que «[cumpliera] las obligaciones y los compromisos que le incumben en materia de derechos humanos de proteger el derecho a la libertad de expresión, incluso en línea, y los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica, a fin de crear y mantener un entorno seguro y propicio para la sociedad civil y los medios de comunicación independientes» ¹⁵².

149. A lo largo de 2022 y 2023, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos siguieron expresando su preocupación por las continuas denuncias de graves violaciones y abusos de los derechos humanos cometidos en Myanmar a manos del ejército y las fuerzas de seguridad, incluidos casos de trabajo forzoso y violaciones de la libertad de asociación y otras libertades civiles, y exhortaron a los responsables a adoptar las medidas necesarias para poner fin a tales abusos ¹⁵³.
150. En diciembre de 2022, el Consejo de Seguridad adoptó una resolución sobre Myanmar en la que expresaba «profunda preocupación por las restricciones impuestas al personal médico, la sociedad civil, los miembros de los sindicatos, los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación». Asimismo, el Consejo de Seguridad exigía en su resolución el cese inmediato de todas las formas de violencia en todo el país e instaba a los militares de Myanmar a que liberasen inmediatamente a todos los presos detenidos arbitrariamente, destacando la necesidad de proteger a los grupos minoritarios ¹⁵⁴.

Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar

151. Como se ha indicado en la sección A, el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar fue establecido inicialmente en 1992 por la Comisión de Derechos Humanos, y después se ha ido prorrogando anualmente; a partir de 2006, por el Consejo de Derechos Humanos, que sustituyó a la Comisión ¹⁵⁵.
152. Tras el golpe de Estado militar de febrero de 2021, los informes preparados por el Relator Especial para su examen por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General han incluido en varias ocasiones información pertinente para el mandato de la comisión de encuesta. En particular, el Relator Especial ha señalado repetidamente la existencia de restricciones y violaciones de las libertades fundamentales, en particular de la libertad de expresión y de asociación, así como el desmoronamiento del Estado de derecho y el recurso al trabajo forzoso ¹⁵⁶. En un informe de 2022 centrado en la situación de los niños, el Relator

¹⁵¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar», A/HRC/RES/47/1, 2021, párrs. 1 y 12.

¹⁵² Asamblea General de las Naciones Unidas, «Situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar», A/RES/76/180, 2021, párr. 9, g).

¹⁵³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Situación de los derechos humanos en Myanmar», A/HRC/RES/49/23, 2022, párrs. 3, 7, 8, 25 y 29; «Situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar», A/HRC/RES/50/3, 2022, párrs. 1 y 13; «Situación de los derechos humanos en Myanmar», A/HRC/RES/52/31, 2023, párrs. 5, 8, 11, 35 y 39; Asamblea General de las Naciones Unidas, «Situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar», A/RES/77/227, 2022, párrs. 1 y 14, g).

¹⁵⁴ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/2669, 2022, párr. 5 del preámbulo y párrs. 1 y 2.

¹⁵⁵ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Situation of human rights in Myanmar», E/CN.4/RES/1992/58, 1992.

¹⁵⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Thomas H. Andrews, A/77/494, 2022, párrs. 47-55 y 56-62; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Thomas H. Andrews, A/HRC/49/76, 2022,

Especial abordó la cuestión de la imposición de trabajo forzoso a los niños tanto por parte del ejército como de los grupos armados opuestos a este ¹⁵⁷. Asimismo, puso de manifiesto la vulnerabilidad de los miembros de la etnia rohinyá, en particular las mujeres y las niñas, a la trata de personas, la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso y otras formas de explotación y abuso ¹⁵⁸.

Órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados

- 153.** Myanmar es un Estado parte en varios de los tratados de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Se adhirió a la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1991; a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en 1997; a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en 2011; al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en 2012; al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 2017, y al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, en 2019. Varios órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas han formulado comentarios pertinentes para el mandato de la comisión de encuesta, incluso antes del golpe de Estado militar de febrero de 2021.
- 154.** El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que se encarga de supervisar la aplicación de la CEDAW, publicó las observaciones finales sobre Myanmar en 2019 en el marco de su procedimiento de presentación de informes con carácter excepcional ¹⁵⁹. El Comité lamentó los actos sistemáticos y generalizados de violencia por razón de género, incluida la esclavitud sexual, llevados a cabo por las fuerzas armadas de Myanmar, con la participación de la policía fronteriza y de milicias, y dirigidos específicamente contra las mujeres y las niñas de la comunidad rohinyá durante las «operaciones de limpieza» llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad militares en 2017, que causaron el desplazamiento masivo de la población rohinyá. El Comité identificó el trabajo forzoso como una de las formas de violencia ejercidas durante décadas contra las mujeres y niñas de la comunidad rohinyá a causa de su origen étnico y su religión. Expresó asimismo su profunda preocupación por la falta de investigaciones significativas, independientes e imparciales sobre esos actos cometidos en los últimos años por las fuerzas de seguridad de Myanmar en el norte del estado de Rakáin, en particular a partir de 2017 ¹⁶⁰.
- 155.** El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que se encarga de supervisar la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, llamó la atención sobre el elevado riesgo que corren las personas con discapacidad, especialmente las

párrs. 32-34, 58-59 y 74-84; *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Thomas H. Andrews, A/HRC/46/56, 2021, párrs. 61-87.

¹⁵⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Losing a generation: How the military junta is attacking Myanmar's children and stealing their future», documento de sesión del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, A/HRC/50/CRP.1, 2022, párrs. 33, 61, 63, 64 y 66.

¹⁵⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Myanmar: Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Thomas H. Andrews, A/HRC/52/66, 2023, párr. 56.

¹⁵⁹ Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el informe de Myanmar presentado en el marco del procedimiento de presentación de informes con carácter excepcional*, CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, 2019.

¹⁶⁰ CEDAW/C/MMR/CO/EP/1, párrs. 5-7 y 25.

mujeres y las niñas y los miembros de minorías étnicas y religiosas, en las zonas de Myanmar afectadas por conflictos y emergencias humanitarias ¹⁶¹.

- 156.** No existen evaluaciones más recientes realizadas por órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, incluidas las primeras evaluaciones de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los Protocolos Facultativos de la Convención de los Derechos del Niño, debido al incumplimiento por parte de Myanmar de sus obligaciones en materia de presentación de informes relativas a los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en los que es Parte ¹⁶².

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

- 157.** En el marco de la presentación periódica de informes al Consejo de Derechos Humanos, el ACNUDH ha venido presentando información detallada sobre la evolución de las protestas pacíficas celebradas en Myanmar contra el golpe de Estado y las respuestas de las fuerzas de seguridad, en particular mediante el uso desproporcionado de la fuerza y las restricciones al ejercicio de las libertades de expresión, reunión y asociación, y otras libertades civiles ¹⁶³. El ACNUDH también ha manifestado su preocupación con respecto a las intervenciones del ejército destinadas a asumir el control del Poder Judicial, que, a su modo de ver, han propiciado una completa falta de independencia e imparcialidad ¹⁶⁴.
- 158.** Con respecto al trabajo forzoso, el ACNUDH ha llamado la atención sobre la existencia de al menos 85 casos notificados de imposición de trabajo forzoso por parte del ejército de Myanmar entre el 1.º de febrero de 2021 y principios de 2022 ¹⁶⁵. También ha planteado su preocupación por las denuncias de prácticas de trabajo forzoso por parte de los grupos armados opuestos al ejército, incluido el reclutamiento forzoso en dichas organizaciones ¹⁶⁶. Además, el ACNUDH ha denunciado las acciones del ejército que afectan a la comunidad rohinyá en el estado de Rakáin desde del golpe de Estado ¹⁶⁷.

Corte Internacional de Justicia

- 159.** La comisión de encuesta observa que la Corte Internacional de Justicia está examinando actualmente un caso relativo a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción

¹⁶¹ Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre el informe inicial de Myanmar*, CRPD/C/MMR/CO/1, 2019, párr. 21.

¹⁶² Puede consultarse información sobre la situación relativa a la presentación de informes por parte de Myanmar con respecto a los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en la [Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas](#) del ACNUDH. Aún no se han realizado las primeras evaluaciones de la aplicación por parte de Myanmar del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los dos Protocolos Facultativos. El Comité de los Derechos del Niño realizó su último examen en 2012, antes de la entrada en vigor de los Protocolos Facultativos para Myanmar. Véase Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención: Observaciones finales: Myanmar*, CRC/C/MMR/CO/3-4, 2012.

¹⁶³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Supplementary information to the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Myanmar since 1 February 2021*, A/HRC/48/CRP.2, 2021, párrs. 4-38; *Situation of human rights in Myanmar since 1 February 2022: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/52/21, 2023, párr. 49-57.

¹⁶⁴ A/HRC/52/21, párrs. 44-47.

¹⁶⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Myanmar desde el 1 de febrero de 2021: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/49/72, 2022, párr. 46.

¹⁶⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Myanmar: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/48/67, 2021, párrs. 59 y 60.

¹⁶⁷ A/HRC/49/72, párrs. 55-60; A/HRC/52/21, párrs. 39-43.

del Delito de Genocidio presentado por Gambia contra Myanmar¹⁶⁸. En la demanda presentada ante la Corte, Gambia aludió al trabajo forzoso como una muestra de la persecución que sufren los rohinyá en Myanmar¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Order of 23 January 2020, *ICJ Reports* 2020, 3-5; y Judgment of 22 July 2022, Preliminary Objections.

¹⁶⁹ Corte Internacional de Justicia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Application instituting proceedings and request for provisional measures, filed in the registry of the Court on 11 November 2019, párr. 29.

Capítulo 4. Caso sometido a la comisión

A. Cuestiones remitidas a la comisión y esferas prioritarias de la investigación

- 160.** La presente comisión de encuesta fue constituida de oficio por el Consejo de Administración en marzo de 2022, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución de la OIT, «en relación con el incumplimiento [por Myanmar] del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)»¹⁷⁰. El Consejo de Administración adoptó esta decisión a la luz de «la evolución de la situación [...] que se expone en el documento GB.344/INS/12 y recordando la Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 109.ª reunión (2021)» («la Resolución adoptada por la Conferencia en 2021») ¹⁷¹. La decisión del Consejo de Administración de crear la presente comisión también se basó en los informes del Comité de Libertad Sindical al examinar el caso núm. 3405 relativo a Myanmar en junio de 2021 y marzo de 2022 ¹⁷².
- 161.** De lo anterior se desprende que los asuntos remitidos a la comisión no se derivan de una queja presentada por un Miembro de la OIT o un delegado en la Conferencia, sino de la decisión del Consejo de Administración de marzo de 2022 y de los documentos e informes que sirvieron de base para adoptar esa decisión. Todos ellos indican un deterioro de la situación de los derechos humanos y laborales, en consonancia con la evaluación realizada por los mecanismos de control de la OIT, como se detalla en el capítulo 3, sección B, del presente informe. Estos documentos e informes constituyen la base del examen de la comisión sobre la situación de la libertad sindical y el trabajo forzoso en Myanmar. No obstante, la comisión considera que su mandato no le impide evaluar otros aspectos relacionados con el cumplimiento de los convenios en cuestión por parte de Myanmar, si ello fuere necesario en virtud de la información puesta en su conocimiento.
- 162.** En consecuencia, la comisión expone a continuación los asuntos que el Consejo de Administración sometió a su examen, así como las cuestiones y alegaciones conexas que se señalaron a su atención en las declaraciones escritas recibidas al inicio del procedimiento. El examen de estos asuntos, cuestiones y alegatos ha permitido a la comisión establecer las áreas en las que se centrará su investigación, de acuerdo con su mandato. Las evaluaciones de la situación de la libertad sindical y el trabajo forzoso en Myanmar realizadas por los mecanismos de control de la OIT, que abarcan temas pertinentes para el mandato de la comisión y contribuyen a su comprensión de la situación, también sirven de base a esta investigación.

Convenio núm. 29

- 163.** Tras la adopción de las recomendaciones de la comisión de encuesta de 1998 sobre el Convenio núm. 29, Myanmar introdujo algunas mejoras en relación con la aplicación de este convenio, en particular a partir de 2011, cuando se inició la ampliación del diálogo social y la cooperación tripartita entre el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Pese a estos avances, la OIT y sus órganos de control siguieron señalando la

¹⁷⁰ OIT, Actas de la 344.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (marzo de 2022), GB.344/PV, párr. 394, j).

¹⁷¹ GB.344/PV, párr. 394.

¹⁷² Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, caso núm. 3405 (Myanmar), párrs. 284-358; Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, caso núm. 3405 (Myanmar), párrs. 503-584.

necesidad de adoptar nuevas medidas para garantizar la aplicación plena y efectiva del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica. Tras el golpe de Estado de febrero de 2021, durante el periodo que precedió al establecimiento de la presente comisión, en todos los documentos e informes de la OIT relativos a Myanmar se manifestó preocupación por el resurgimiento del trabajo forzoso y su impacto sobre la población local y los esfuerzos destinados a eliminarlo.

- 164.** En particular, en la Resolución adoptada por la Conferencia en 2021 se observaba «con profunda preocupación el uso del trabajo forzoso por parte del ejército, en particular en zonas en conflicto y contra las minorías étnicas, como los rohinyás, especialmente cuando el conflicto se recrudece en todo el país»¹⁷³. El informe de la Oficina de marzo de 2022 indicaba que, debido al golpe militar, se había visto interrumpida la transición del mecanismo de presentación de quejas de trabajo forzoso creado en 2007, mediante un acuerdo entre la Oficina y las autoridades, al nuevo mecanismo nacional de presentación de quejas establecido en 2019. Desde entonces, se registró un aumento de las notificaciones de casos de trabajo forzoso por las organizaciones encargadas de su vigilancia¹⁷⁴. En dichos informes, se mencionaban diversas prácticas de trabajo forzoso en el contexto del conflicto armado, sobre todo por parte del ejército de Myanmar y los grupos armados vinculados a este, como el uso de civiles en calidad de porteadores, guías, escudos humanos o para operaciones de desminado, así como el reclutamiento forzoso de adultos y jóvenes por las fuerzas armadas y otros grupos combatientes¹⁷⁵.
- 165.** Cuando el Consejo de Administración incluyó el Convenio núm. 29 en el mandato de la presente comisión, expresó «su profunda preocupación con respecto a los informes sobre el aumento del recurso al trabajo forzoso por las autoridades militares y el hecho de que se hubiera revertido el progreso hacia la eliminación del trabajo forzoso desde el golpe militar [...]»¹⁷⁶. La información que en ese momento poseía el Consejo de Administración incluía informes en los que se indicaba que ciertos grupos armados opuestos a los militares también estarían realizando reclutamientos forzosos. La información disponible suscitaba preocupación por la especial vulnerabilidad y exposición al trabajo forzoso de las mujeres y los hombres de la minoría musulmana rohinyá¹⁷⁷.
- 166.** La comisión recibió declaraciones escritas en las que también se sugería que las prácticas de trabajo forzoso cometidas por las fuerzas armadas o de seguridad de Myanmar y por algunos grupos armados opuestos a ellas han ido en aumento desde el 1.º de febrero de 2021. Además, también se ha llamado la atención de la comisión sobre las prácticas de trabajo forzoso que tendrían lugar en determinados sectores económicos, como el de la confección, y sobre la falta de aplicación de las disposiciones legales aplicables.
- 167.** Teniendo en cuenta lo anterior, la comisión decidió centrar su examen del cumplimiento del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar en la evolución de la situación desde el 1.º de febrero de 2021 y, en particular, en: a) las denuncias de imposición de trabajo forzoso en diversos

¹⁷³ OIT, [Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, octavo párrafo del preámbulo.

¹⁷⁴ OIT, Seguimiento de las resoluciones sobre Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus 102.ª (2013) y 109.ª (2021) reuniones: Informe del Director General sobre la evolución de los acontecimientos en Myanmar, que incluye información sobre las medidas de seguimiento que podría adoptar la Conferencia Internacional del Trabajo en su 110.ª reunión, Consejo de Administración, 344.ª reunión (marzo de 2022), GB.344/INS/12, párr. 38.

¹⁷⁵ GB.344/INS/12, párr. 39.

¹⁷⁶ GB.344/PV, párr. 394, g).

¹⁷⁷ Véase cap. 3, párr. 146.

contextos por parte de las fuerzas militares y de seguridad de Myanmar, así como por los grupos armados opuestos a estas; b) las denuncias de trabajo forzoso en determinados sectores de la economía, y c) la obligación de eliminar el trabajo forzoso, en particular mediante la aplicación de la legislación pertinente, y el cumplimiento de dicha obligación en el contexto actual.

Convenio núm. 87

- 168.** Desde 2011, se han realizado ciertos progresos en relación con la libertad sindical en Myanmar, en particular sobre problemas que los órganos de control de la OIT han señalado desde que el país ratificó el Convenio núm. 87. Sin embargo, según los informes de la OIT que condujeron al establecimiento de la presente comisión, la crisis provocada por el golpe de Estado representa un retroceso considerable para los derechos sindicales en el país. De hecho, la Resolución adoptada por la Conferencia en 2021, el informe de la Oficina de marzo de 2022 y la decisión adoptada por el Consejo de Administración en marzo de 2022, así como el examen efectuado por el Comité de Libertad Sindical del caso núm. 3405 relativo a Myanmar y las declaraciones escritas recibidas por la comisión, ponen de manifiesto la preocupación por el uso excesivo de la fuerza y la violencia contra los opositores al régimen, incluidos los sindicalistas, que ha generado un clima de miedo e inseguridad, dificultades económicas y una amplia gama de violaciones de los derechos humanos y laborales.
- 169.** En particular, en la Resolución de 2021 la Conferencia expresaba su profunda preocupación por la destitución del Gobierno civil tras el golpe militar, la declaración del estado de emergencia y otros hechos que se habían producido desde el 1.º de febrero de 2021, incluidas las detenciones arbitrarias, las privaciones de libertad, la intimidación, las amenazas y los actos de violencia contra sindicalistas y otras personas que ejercían pacíficamente sus derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica. En la Resolución, se deploraba la muerte de más de 800 personas, entre ellas sindicalistas que ejercían su derecho a la libertad de reunión pacífica. Asimismo, se expresaba honda preocupación por las redadas que la policía y el ejército habían realizado en locales sindicales y domicilios de sindicalistas, por el acoso que habían sufrido los sindicalistas y sus familias, y por su privación de libertad e inclusión en una lista de personas buscadas como represalia por su participación en huelgas y manifestaciones pacíficas en las que se solicitaba la restauración del orden democrático ¹⁷⁸.
- 170.** El informe de la Oficina de marzo de 2022 proporcionaba información actualizada sobre la situación de los trabajadores, los sindicalistas y los activistas sindicales que habían participado en el Movimiento de Desobediencia Civil, que habrían sido suspendidos de sus funciones, despedidos, detenidos y encarcelados, y que en algunos casos se enfrentaban a acusaciones penales. En el informe también se hacía referencia a la anulación de los pasaportes de los dirigentes sindicales, el saqueo de locales sindicales y la denuncia de presiones recibidas por los sindicatos para que volvieran a registrar sus comités ejecutivos con arreglo a la Ley de Organizaciones Sindicales. También se había recibido información sobre la existencia de constantes temores por la seguridad de los miembros de los comités ejecutivos sindicales, lo cual obligaba a muchos de ellos a esconderse, y sobre casos concretos de torturas, asesinatos y desapariciones de sindicalistas tras su detención. Asimismo, el informe de la Oficina citaba denuncias de intimidación y acoso de trabajadores y sindicalistas en sus lugares de trabajo, así como la adopción de represalias contra trabajadores en huelga, incluidas amenazas de despido y el uso del ejército para poner fin a las huelgas. También se expresaba preocupación

¹⁷⁸ OIT, Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, tercer y quinto párrafos del preámbulo.

ante las leyes y órdenes que las autoridades militares habían dictado desde el golpe con el fin de reprimir y penalizar la disidencia.

171. Sobre la base de la información contenida en el informe de la Oficina, en su decisión de marzo de 2022 el Consejo de Administración observó con profunda preocupación la detención y tortura de Aung Ko Latt, miembro del Sindicato Ferroviario de Mahlwagone, deploró el acoso e intimidación constantes y las detenciones y privaciones de libertad arbitrarias de activistas sindicales, sindicalistas y otras personas, incluidas las personas de la etnia rohinyá, por ejercer sus derechos humanos, y deploró que se hubiese retirado la ciudadanía a destacados activistas defensores de la democracia, entre ellos sindicalistas, en violación del derecho internacional ¹⁷⁹.
172. En el marco del caso núm. 3405, el Comité de Libertad Sindical abordó alegatos similares relativos al uso excesivo de la fuerza militar y policial contra manifestantes pacíficos; ataques selectivos contra sindicalistas, trabajadores y sus organizaciones; represalias contra trabajadores por su participación en el Movimiento de Desobediencia Civil, y alegatos relativos a las enmiendas legislativas que se consideraban contrarias a las libertades civiles básicas, como se expone detalladamente en el capítulo 3, sección B, del presente informe.
173. Las declaraciones escritas recibidas por la comisión complementan estos alegatos y también apuntan a un contexto de violencia generalizada y, en particular, a la dura represión de las libertades civiles básicas de los manifestantes en favor de la democracia, incluidos los trabajadores y los afiliados y dirigentes sindicales, principalmente en el marco de la represión violenta de huelgas, protestas y manifestaciones, y también durante los registros casa por casa y las redadas domiciliarias, así como en los centros de detención. Además, se ha denunciado que, como consecuencia de los ataques selectivos contra el movimiento sindical, las injerencias de los militares en las actividades sindicales y las intimidaciones en el lugar de trabajo, los sindicatos no han podido operar ni llevar a cabo sus actividades sindicales legítimas sin plantearse graves preocupaciones con relación a la seguridad de sus afiliados y dirigentes. También se han señalado a la atención de la comisión diversas enmiendas legislativas posteriores al golpe de Estado que supuestamente impondrían importantes restricciones de las libertades civiles básicas, criminalizarían las actitudes en defensa de la democracia y restringirían las actividades sindicales.
174. Sobre la base de lo anterior, la comisión decidió centrar su investigación con respecto al Convenio núm. 87 en los siguientes ámbitos temáticos: *a)* los alegatos de un uso excesivo de la fuerza por parte del ejército y la policía ante huelgas y protestas pacíficas, que habría dado lugar a muertes y lesiones graves de trabajadores y sindicalistas; *b)* los alegatos de ataques selectivos contra sindicalistas mediante arrestos, detenciones, procesamiento penal, represalias, intimidación y otros actos en detrimento del movimiento sindical; *c)* la supuesta injerencia de las autoridades militares en el establecimiento, el funcionamiento y las actividades de los sindicatos; *d)* la supuesta intimidación en el lugar de trabajo de sindicalistas del sector privado, y *e)* las enmiendas legislativas introducidas desde febrero de 2021, que impondrían restricciones de las libertades civiles básicas que restringen los derechos sindicales.

¹⁷⁹ GB.344/PV, párr. 394, *b)*, *c)* y *d)*.

B. Preguntas preliminares

- 175.** Antes de iniciar el examen del caso que se somete a su atención, la comisión considera necesario abordar diversas cuestiones preliminares que se derivan de las circunstancias específicas del caso. Con carácter previo, la comisión examinará la cuestión de la atribución. A este respecto, se analizará la responsabilidad de las autoridades militares por sus actos u omisiones en el contexto de la aplicación de los Convenios núms. 87 y 29 en Myanmar, teniendo en cuenta que dichas autoridades no han sido reconocidas por la OIT como representantes del Gobierno de Myanmar (véanse los párrafos 11, 15, 23 y 25 *supra*). En segundo lugar, la comisión revisará las objeciones de procedimiento y de fondo que las autoridades militares plantearon en comunicaciones a la OIT frente al establecimiento de la propia comisión, así como la posterior falta de cooperación con la comisión por parte de esas mismas autoridades, más allá de una comunicación recibida por la Oficina el 7 de julio de 2023.

Atribución de actuaciones y omisiones de las autoridades militares en el contexto de la aplicación de los Convenios núms. 87 y 29 de la OIT

- 176.** La comisión recuerda que las fuerzas armadas de Myanmar, conocidas como Tatmadaw, han ejercido algún tipo de autoridad gubernamental desde la independencia del país en 1948, sin perjuicio de que algunas zonas del territorio se encuentren bajo el control de grupos armados opuestos al ejército y a los mecanismos de reparto de poder establecidos en virtud de la Constitución de 2008. Si bien dicha constitución preveía un gobierno de carácter civil, el sistema de gobernanza creado con arreglo a esta mantenía una posición de control general por parte de los militares. De hecho, la Constitución de 2008 permite a los militares nombrar directamente a una cuarta parte de los miembros del Parlamento entre los oficiales del ejército ¹⁸⁰, designar a uno de los vicepresidentes ¹⁸¹ y controlar importantes ministerios, entre los que figuran los de Defensa, Interior y Asuntos Fronterizos ¹⁸². El 1.º de febrero de 2021, cuando los militares declararon el estado de emergencia, transfirieron los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial al Comandante en Jefe del ejército, que estableció el llamado SAC, presidido por él mismo. Desde la toma del poder por los militares, todas las instituciones del Estado han funcionado bajo la autoridad y el control de estos, incluidos los tribunales y los ministerios que desempeñan funciones clave para la aplicación de los Convenios núms. 87 y 29.
- 177.** Con independencia del alcance y la naturaleza de los poderes ejercidos por el ejército de Myanmar y las autoridades bajo su control, sus acciones y omisiones comprometen la responsabilidad de Myanmar en virtud del derecho internacional ¹⁸³, incluidos los Convenios núms. 87 y 29, tanto antes como después del golpe militar. Según el artículo 4, 1) de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos elaborados por la Comisión de Derecho Internacional, «[s]e considerará hecho del Estado según el Derecho Internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su

¹⁸⁰ Constitución, art. 109, b).

¹⁸¹ Constitución, art. 60.

¹⁸² Constitución, art. 232, b).

¹⁸³ Comisión de Derecho Internacional, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 2001. Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos figuran en el anexo del documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos», A/RES/56/83, 2001, corregido por el documento A/56/49(Vol. I)/Corr.4.

posición en la organización del Estado [...]». En el artículo 4, 2), se define el término «órgano» como «toda persona o entidad que tenga esa condición según el derecho interno del Estado».

- 178.** Como señaló la Comisión de Derecho Internacional en su comentario sobre el artículo 4 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, «[e]l comportamiento de los órganos del Estado que se exceden en el ejercicio de su competencia puede también atribuirse al Estado según el derecho internacional, cualquiera que sea la posición de esos órganos según el derecho interno»¹⁸⁴. Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sostuvo que la violación por un órgano estatal de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es «independiente de que el órgano [...] haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de [su] propia competencia»¹⁸⁵. La comisión considera que debe aplicarse el mismo criterio al presente caso en relación con los Convenios núms. 87 y 29. En consecuencia, desde el punto de vista del derecho internacional, la supuesta naturaleza ajena a la Constitución de la toma del poder por los militares mediante la deposición del Gobierno civil elegido por los ciudadanos¹⁸⁶ no afecta a la calificación del ejército como entidad cuyos actos ilícitos entrañan la responsabilidad del Estado.
- 179.** Esta es la primera vez en la historia de la OIT que se establece una comisión de encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución en relación con un Miembro de la Organización en un momento en que las autoridades que ostentan el poder en el país no han sido reconocidas por la OIT como representantes del Gobierno del Miembro en cuestión. De hecho, tras la toma del poder por los militares en Myanmar en febrero de 2021, la Conferencia recibió poderes contradictorios para la designación de los delegados en su 109.ª reunión (2021), presentados por las autoridades militares, a través de la Misión Permanente de la República de la Unión de Myanmar ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra, y por el Gobierno de Unidad Nacional¹⁸⁷. Al igual que en casos anteriores relativos a series de poderes contradictorias, la Comisión de Verificación de Poderes estimó que «la cuestión del reconocimiento de los Gobiernos y de su representación en la Organización se considera un asunto político en relación con el cual la misma debería guiarse por la actitud que la Asamblea General de las Naciones Unidas adopte al respecto»¹⁸⁸.
- 180.** En este sentido, la comisión observa que la Comisión de Verificación de Poderes de la Asamblea General de las Naciones Unidas también tuvo que examinar poderes contradictorios correspondientes a Myanmar en 2021 y decidió aplazar su decisión al respecto¹⁸⁹, medida que

¹⁸⁴ Naciones Unidas, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001, II (segunda parte), A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2), sexto comentario del art. 4, 40.

¹⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988 (fondo), párr. 170.

¹⁸⁶ Véase más abajo capítulo 5, sección B.

¹⁸⁷ OIT, *Informes relativos a los poderes: Segundo informe de la Comisión de Verificación de Poderes*, Actas núm. 3B, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, párrs. 2 y 4. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó en 1950 que siempre que más de una autoridad afirme ser el Gobierno con derecho a representar a un Estado, la actitud adoptada por la Asamblea General respecto a una cuestión de esta naturaleza debería ser tenida en cuenta por los demás órganos de las Naciones Unidas y por los organismos especializados. Véase, Asamblea General de las Naciones Unidas, «Reconocimiento por las Naciones Unidas de la representación de un Estado Miembro», Resolución 396(V), 1950, párrs. 1 y 3.

¹⁸⁸ OIT, Actas núm. 3B, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, párr. 16.

¹⁸⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Verificación de Poderes*, A/76/550, 2021, párrs. 7 y 9.

posteriormente recibió la aprobación de la Asamblea General ¹⁹⁰. Tomando nota de la posición de la Asamblea General, la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia decidió no acreditar a ninguna delegación para representar a Myanmar en la 109.ª reunión de la Conferencia (2021) ¹⁹¹. La situación relativa a la representación de Myanmar en la Conferencia se mantuvo sin cambios en 2022 y 2023 ¹⁹². Sin embargo, en 2023 la Comisión de Verificación de Poderes también «tom[ó] nota con preocupación de que la continua ambigüedad sobre la cuestión de la representación de Myanmar no solo afecta a la representación del Gobierno de Myanmar en la Conferencia Internacional del Trabajo, sino que también impide la participación de los empleadores y los trabajadores de Myanmar en la Conferencia, así como en las demás reuniones tripartitas» y «consider[ó] que, ante la persistente falta de orientación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, podría verse obligada a considerar en su momento a tomar una decisión que permita a los mandantes tripartitos de Myanmar reanudar su participación activa en las labores de la Organización» ¹⁹³. En el momento de la aprobación del presente informe, no se reconoce a ninguna autoridad como representante del Gobierno.

- 181.** En este contexto, la comisión subraya que, aunque la cuestión de la representación de Myanmar en la OIT siga actualmente sin resolverse, ello no afecta en modo alguno a las obligaciones de Myanmar en virtud de los convenios de la OIT que han sido ratificados y están en vigor, incluidos los Convenios núms. 87 y 29, que son objeto del presente procedimiento ¹⁹⁴. De manera más general, tampoco se ven afectadas las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Organización, y ello no es un obstáculo para el establecimiento de la presente comisión.
- 182.** Al respecto, la comisión observa que la decisión del Consejo de Administración de incoar el presente procedimiento en virtud del artículo 26 ilustra una práctica de la OIT según la cual, aunque las autoridades no hayan sido reconocidas como representantes del Gobierno de un determinado Miembro, estas se consideran responsables ante la Organización en lo que concierne a la aplicación de las normas internacionales del trabajo ratificadas y los derechos que estas protegen. Prueba de ello es que, durante la Conferencia de 2021, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia examinó la aplicación del Convenio núm. 87 por Myanmar aun en ausencia de un representante gubernamental acreditado de ese país, pero teniendo en cuenta la información escrita proporcionada por las autoridades militares. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración también ha recibido y examinado las alegaciones de las autoridades militares en el caso núm. 3045 y ha formulado recomendaciones a dichas autoridades. Además, la Oficina ha seguido solicitando a Myanmar que presente las memorias debidas sobre la aplicación de los convenios ratificados en virtud del artículo 22 de la Constitución, y se ha dirigido para ello a las autoridades militares. La CEACR ha examinado los informes recibidos de las autoridades militares, a partir de los cuales ha formulado peticiones específicas dirigidas a ellas ¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, «Credenciales de representación en el septuagésimo sexto periodo de sesiones de la Asamblea General», A/RES/76/15, 2021.

¹⁹¹ OIT, Actas núm. 3E, Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021, párr. 13.

¹⁹² OIT, Actas núm. 2A, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, párr. 28; OIT, Actas núm. 2A (Rev. 1), Conferencia Internacional del Trabajo, 111.ª reunión, 2023, párr. 28.

¹⁹³ OIT, Actas núm. 2A (Rev. 1), Conferencia Internacional del Trabajo, 111.ª reunión, 2023, párr. 29.

¹⁹⁴ Esto también se desprende, *a fortiori*, del apartado 1, 5) de la Constitución de la OIT, que prevé la continuidad de las obligaciones derivadas de los convenios de la OIT ratificados para los Estados que se hayan retirado de la OIT.

¹⁹⁵ CEACR - Myanmar, C.17, *solicitud directa*, 2022; C.19, *solicitud directa*, 2022; C.42, *solicitud directa*, 2022.

- 183.** El caso de Myanmar no es el único en el que los mecanismos de control de la OIT han seguido examinando la aplicación de los convenios ratificados pese a que las autoridades del país en cuestión no están acreditadas ante la Conferencia. Por ejemplo, en el Afganistán, en agosto de 2021, los talibanes tomaron el control y derrocaron al Gobierno existente ¹⁹⁶. Aunque las autoridades talibanes no depositaron sus poderes para la 110.^a reunión de la Conferencia (2022), los representantes del gobierno derrocado sí lo hicieron y fueron acreditados para dicha reunión. La CEACR ha seguido enviando observaciones al Afganistán ¹⁹⁷, incluida una observación de 2022 relativa al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), en la que solicitaba al Afganistán que facilitara a la Conferencia información completa al respecto en 2023, cuando la Comisión de Aplicación de Normas examinara el caso. Al igual que en 2022, las autoridades talibanes no solicitaron la acreditación ante la Conferencia en 2023, pero sí fue acreditado un representante del Gobierno derrocado y este participó en la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas sobre el Convenio núm. 111 ¹⁹⁸.
- 184.** En un caso anterior, en 1998, la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia no adoptó ninguna medida respecto a los poderes presentados por las autoridades de Camboya, observando que las Naciones Unidas, que habían recibido poderes contradictorios de Camboya, habían decidido aplazar su decisión al respecto ¹⁹⁹. No obstante, ese mismo año, el Comité de Libertad Sindical recibió y examinó la información presentada por Camboya en el contexto del caso núm. 1934 ²⁰⁰, y la CEACR emitió varios comentarios tras haber examinado los informes facilitados por Camboya en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT ²⁰¹. Anteriormente, en la reunión de la Conferencia de 1965, habiendo recibido poderes de dos entidades diferentes que decían representar al Gobierno de la República Dominicana, la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia se abstuvo de acreditar a ninguna delegación ²⁰², mientras que la CEACR siguió formulando comentarios dirigidos al país ²⁰³.
- 185.** Como se ha destacado anteriormente en el capítulo 2, el hecho de responsabilizar a las autoridades militares de Myanmar en el marco de la supervisión de las normas internacionales

¹⁹⁶ En 2021 y 2022, como en el caso de Myanmar, la Comisión de Verificación de Poderes de la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió aplazar su decisión relativa a los poderes del Afganistán, ya que había recibido poderes contradictorios de las autoridades talibanes y del Gobierno derrocado por estas. Para 2021, véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Verificación de Poderes*, A/76/550, 2021, párr. 7; Asamblea General de las Naciones Unidas, «Credenciales de representación en el septuagésimo sexto periodo de sesiones de la Asamblea General», A/RES/76/15, 2021. Para 2022, véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Verificación de Poderes*, A/77/600, 2022, párr. 11, y Asamblea General de las Naciones Unidas, «Credenciales de representación en el septuagésimo séptimo periodo de sesiones de la Asamblea General», A/RES/77/239, 2022.

¹⁹⁷ Véase, por ejemplo, CEACR - *Afganistán*, C.111, observación, 2021; C.100, observación, 2021; C.138, observación, 2022; C.182, observación, 2021.

¹⁹⁸ OIT, Comisión de Aplicación de Normas, CAN/PV.5/Afghanistan-C.111, Conferencia Internacional del Trabajo, 111.^a reunión, 8 de junio de 2023.

¹⁹⁹ OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.^a reunión, 1998, 1, «Informe primero de la Comisión de Verificación de Poderes», 5/41. Respecto a la postura de las Naciones Unidas, véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Verificación de Poderes*, A/52/719, 1997, párr. 5, y Asamblea General de las Naciones Unidas, «Credenciales de los representantes en el quincuagésimo segundo periodo de sesiones de la Asamblea General», A/RES/52/178, 1998.

²⁰⁰ Comité de Libertad Sindical, *311.º informe*, noviembre de 1988, caso núm. 1934 (Camboya), párrs. 111-132.

²⁰¹ Véase, por ejemplo, CEACR - *Camboya*, C.29, observación, 1998; C.122, solicitud directa, 1998.

²⁰² OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 49.^a reunión, 1965, «Cuarto informe de la Comisión de Verificación de Poderes», 499.

²⁰³ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 50.^a reunión, Informe III (Parte IV), 1966.

del trabajo no implica ni puede interpretarse como un reconocimiento implícito o explícito ni como una concesión de legitimidad a dichas autoridades. Esa no es ni la función ni el mandato de los órganos de control de la OIT, incluida esta comisión de encuesta.

- 186.** En consonancia con lo expuesto anteriormente y con los principios de responsabilidad del Estado en el derecho internacional y la práctica de la OIT en este sentido, la comisión considera que las autoridades militares de Myanmar, con independencia de la representación del país en la Organización, son responsables de toda acción u omisión que repercuta en la aplicación de los Convenios núms. 87 y 29 ratificados por Myanmar. Además, en la medida en que los alegatos sujetos a investigación se han formulado contra las autoridades militares en el poder, estas deben rendir cuentas por sus acciones y omisiones. Por último, la comisión subraya que, si bien actualmente no se permite que ninguna entidad participe en los órganos y reuniones de la OIT en representación del Gobierno de Myanmar, no se puede permitir que ello conduzca a una situación en la que no se investiguen las acciones y omisiones de las autoridades militares que supuestamente socavan las garantías consagradas en los convenios ratificados. A este respecto, la comisión recuerda que ha dirigido varias cartas a las autoridades militares en las que solicitaba su cooperación en el procedimiento (véase el párrafo 196 *infra*).

Objeciones de las autoridades militares al establecimiento de la comisión de encuesta y falta de cooperación con esta

- 187.** Las autoridades militares plantearon objeciones al establecimiento de la comisión, que no se comunicaron directamente a esta, sino que se manifestaron en el contexto institucional de la OIT y recibieron una respuesta en ese mismo marco. Mientras que algunas de las objeciones tenían que ver con el contenido de la presente investigación, otras se referían a aspectos de procedimiento relativos al establecimiento de una comisión de encuesta en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. No obstante, a fin de garantizar la transparencia y la equidad de sus procedimientos, la comisión abordará brevemente estas objeciones y la ulterior ausencia de cooperación de las autoridades militares con la comisión.

Objeciones al establecimiento de la comisión

- 188.** Desde el primer momento, las autoridades militares de Myanmar se opusieron firmemente al establecimiento de la presente comisión de encuesta²⁰⁴. Expresaron su oposición mediante comunicados de prensa publicados en periódicos de ámbito nacional, comunicaciones dirigidas al Director General de la OIT y observaciones sometidas a la consideración del Consejo de Administración.
- 189.** La comisión señala que el Ministerio de Trabajo, que opera bajo el control del SAC, alegó que la decisión de establecer la comisión de encuesta, así como las conclusiones del Consejo de Administración y de la Conferencia, adoptadas respectivamente en marzo y junio de 2022,

²⁰⁴ Ministerio de Trabajo, «Myanmar strongly objects to Sweeping and Unfounded Accusations Mentioned in the Report of the ILO Director-General and Unilateral Decision of the ILO Governing Body», comunicado de prensa, 5 de abril de 2022 («comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, abril de 2022»); Ministerio de Trabajo, «Proposal of appointing of the members of the Commission of Inquiry», 14 de junio de 2022 («carta del Ministerio de Trabajo, 14 de junio de 2022»); Ministerio de Trabajo, «Objection to the establishment of the ILO Commission of Inquiry-COI», 29 de junio de 2022 («carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022»); Ministerio de Trabajo, «Myanmar strongly rejects unilateral decisions and conclusions adopted during the 110th Session of the International Labour Conference», *Global New Light of Myanmar*, 2 de julio de 2022 («comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, julio de 2022»); Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022; Misión Permanente, nota verbal, 4 de noviembre de 2022.

estaban en gran medida politizadas ²⁰⁵. Según el Ministerio de Trabajo, estas decisiones se basaron en el informe de la Oficina de marzo de 2022 y en el informe de la CEACR de 2022, que estaban plagados de elementos con motivación política y carecían de credibilidad. En gran medida, se basaban en generalizaciones y acusaciones infundadas, así como en información tergiversada y noticias inventadas ²⁰⁶. El Ministerio de Trabajo consideró que esas acusaciones habían sido «difundidas deliberadamente por supuestos activistas sindicales», en particular los dirigentes de la CTUM, que estaban siendo procesados por infringir la legislación vigente, en colaboración con el Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw ²⁰⁷ y el Gobierno de Unidad Nacional, que habían sido declarados «grupos terroristas» por las autoridades militares ²⁰⁸. Además, el Ministerio de Trabajo adujo que el informe de la Oficina de marzo de 2022 y las decisiones del Consejo de Administración no contenían ninguna prueba fehaciente que respaldara las denuncias contra Myanmar relativas al incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 29. El establecimiento de la comisión de encuesta se había llevado a cabo de forma precipitada, pese a que el Consejo de Administración no había llegado a entablar una comunicación significativa con el país afectado ni había intentado recabar sus opiniones al respecto ²⁰⁹.

- 190.** Las autoridades militares también alegaron que el Consejo de Administración había adoptado la decisión de establecer la comisión sin la participación de Myanmar en las reuniones del Consejo de Administración y de la Conferencia ²¹⁰. Según el Ministerio de Trabajo, la OIT no había tenido en cuenta a la delegación tripartita de Myanmar y le había negado el derecho a asistir a las reuniones del Consejo de Administración y de la Conferencia. En consecuencia, Myanmar había perdido la oportunidad de votar y de aclarar lo que realmente había sucedido sobre el terreno ²¹¹. En su opinión, esto era contrario al artículo 3 y al artículo 26, 5) de la Constitución de la OIT, en virtud de los cuales Myanmar debería tener el derecho a enviar a sus representantes a los procedimientos en los que se discutiesen cuestiones relativas al país y a dar respuesta a las quejas presentadas ²¹².

²⁰⁵ Comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, abril de 2022, párr. 1; carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022, párr. 4; comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, julio de 2022, párr. 2; Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párr. 1 y párr. 2 de las conclusiones, y nota verbal, 17 de marzo de 2023, párrs. 2 y 12, párrs. 2 y 3 de las conclusiones.

²⁰⁶ Comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, abril de 2022, párr. 1; carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022, párrs. 2 y 4; comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, julio de 2022, párr. 2; Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párrs. 1 y 2, párr. 2 de las conclusiones, y nota verbal, 17 de marzo de 2023, párrs. 2 y 12, párrs. 2-4 de las conclusiones.

²⁰⁷ El término Pyidaungsu Hluttaw hace referencia a la asamblea legislativa de Myanmar, establecida en virtud de la Constitución de 2008. Tras el golpe de Estado de febrero de 2021, los parlamentarios elegidos en noviembre de 2020 establecieron el [Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw](#) con el fin de desempeñar las funciones del Parlamento.

²⁰⁸ Carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022, párr. 2; comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, julio de 2022, párr. 2; Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párr. 1.

²⁰⁹ Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párrs. 1 y 2 de las conclusiones; nota verbal, 4 de noviembre de 2022, párr. 7, y nota verbal, 17 de marzo de 2023, párr. 12 y párr. 3 de las conclusiones.

²¹⁰ Comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, abril de 2022, párr. 6; carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022, párr. 2; comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, julio de 2022, párr. 1; Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párr. 1 de las conclusiones; nota verbal, 4 de noviembre de 2022, párr. 7, y nota verbal, 17 de marzo de 2023, párr. 3 de las conclusiones.

²¹¹ Comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, abril de 2022, párr. 6; carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022, párr. 2; Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párr. 1 de las conclusiones, y nota verbal, 4 de noviembre de 2022, párr. 7.

²¹² Comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, abril de 2022, párr. 6; carta del Ministerio de Trabajo, 14 de junio de 2022, párr. 3; comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, julio de 2022, párr. 1; carta del Ministerio de Trabajo, 14 de

- 191.** El Ministerio de Trabajo afirmó además que la decisión de establecer una comisión de encuesta era contraria al principio de no intervención en los asuntos internos recogido en la Carta de las Naciones Unidas, y consideró decepcionante que los Miembros de la OIT hubiesen establecido una comisión de ese cariz «haciendo caso omiso de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación vigente» e impidiendo que Myanmar ejerciese su derecho de voto ²¹³. Según el Ministerio de Trabajo, una vez que el establecimiento de la comisión se había realizado en contravención de la Carta de las Naciones Unidas, debía interpretarse que esta constituía una forma de represión política e intimidación por parte de la OIT ²¹⁴.
- 192.** Por todo ello, las autoridades militares manifestaron su firme oposición a la decisión del Consejo de Administración de la OIT sobre el establecimiento de una comisión de encuesta contra Myanmar, que «rechazaron categóricamente», e indicaron que esta «nunca sería bien recibida» ²¹⁵.
- 193.** En cuanto a la objeción relativa al establecimiento de la comisión sin la participación de Myanmar en la 344.ª reunión del Consejo de Administración, celebrada en marzo de 2022, y en otras reuniones de la OIT, la comisión recuerda que las decisiones sobre el reconocimiento de los Gobiernos y su representación en la OIT, por una parte, y la supervisión de los convenios ratificados, por otra, son dos cuestiones completamente diferentes. Como se ha explicado anteriormente, las decisiones relativas a la representación son adoptadas por la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia, con arreglo a las disposiciones reglamentarias aplicables y a la práctica institucional establecida. No corresponde a la comisión evaluar la representación de Myanmar en las reuniones de la OIT tras el golpe de Estado, aunque las decisiones adoptadas en dichas reuniones condujeran al establecimiento de la comisión, ni tampoco evaluar las propias decisiones.
- 194.** En cuanto a la supuesta injerencia en los asuntos internos, la comisión señala que el Director General de la OIT había aclarado, en una carta dirigida al Ministerio de Trabajo, que el principio de no intervención en los asuntos internos solo se aplicaba en la medida en que un Estado Miembro no hubiera aceptado determinadas limitaciones de su jurisdicción. Al convertirse en Miembro de la OIT y ratificar los Convenios núms. 87 y 29, Myanmar aceptó libremente someterse a los procedimientos de control previstos en la Constitución de la OIT con respecto a la aplicación de dichos convenios ²¹⁶. Asimismo, la comisión recuerda que, ante argumentos similares, la comisión de encuesta de 1998 consideró que los asuntos tratados por la OIT ya no pertenecían a la competencia exclusiva de los Estados, y que la institución de una comisión de encuesta no podía ser considerada como una injerencia indebida en los asuntos internos del país, puesto que corresponde a los términos del mandato que la OIT ha recibido de sus Miembros a fin de lograr los objetivos que le han sido asignados ²¹⁷. La comisión comparte esta

junio de 2022, párrs. 3 y 6; Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párr. 1 de las conclusiones, y nota verbal, 4 de noviembre de 2022, párr. 7.

²¹³ Comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, abril de 2022, párr. 1; carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022, párr. 3; Misión Permanente, nota verbal, 4 de noviembre de 2022, párr. 1, y nota verbal, 17 de marzo de 2023, párr. 2 de las conclusiones.

²¹⁴ Carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022, párr. 4.

²¹⁵ Carta del Ministerio de Trabajo, 29 de junio de 2022, párr. 4. Las autoridades militares realizaron declaraciones similares en los siguientes comunicados: comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, abril de 2022, párr. 7; carta del Ministerio de Trabajo, 14 de junio de 2022, párrs. 2 y 3; comunicado de prensa del Ministerio de Trabajo, julio de 2022, párr. 6; Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párrs. 2 y 3 del preámbulo y párr. 2 de las conclusiones, y nota verbal, 4 de noviembre de 2022, párr. 7.

²¹⁶ Carta del Sr. Guy Ryder, Director General de la OIT, dirigida al Sr. Win Shein, Viceministro de Trabajo, 6 de julio de 2022.

²¹⁷ OIT, Informe de la comisión de encuesta de 1998, párr. 520.

opinión y también observa que Myanmar ha planteado el argumento de la injerencia en los asuntos internos únicamente con respecto a la presente comisión y no en relación con otros mecanismos de control de la OIT, a pesar de que el objeto de estos procedimientos de control también abarca la aplicación en el país de los Convenios núms. 87 y 29. Por las razones expuestas, la comisión considera que su mandato de investigación en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT con relación a los Convenios núms. 87 y 29 no contraviene el principio de no intervención en los asuntos internos, tal como figura en la Carta de las Naciones Unidas y según se interpreta en el derecho internacional.

- 195.** Señala la comisión, en relación con el argumento de que la decisión del Consejo de Administración se basó en acusaciones infundadas divulgadas por entidades declaradas organizaciones terroristas por las autoridades militares, que este afecta al fondo de la presente investigación y se tendrá en cuenta al examinar los alegatos concretos formulados y evaluar las pruebas materiales obtenidas por la comisión a lo largo de su mandato.

Ausencia de cooperación con la comisión

- 196.** Con el fin de garantizar la equidad en sus procedimientos, la comisión ha dirigido tres cartas a las autoridades, de fechas 7 de septiembre de 2022, 12 de enero de 2023 y 23 de mayo de 2023. En dichas comunicaciones, la comisión ofreció a las autoridades militares la oportunidad de nombrar a un representante a efectos de la investigación, presentar su postura con relación a las cuestiones sometidas a la consideración de la comisión y responder a alegatos y asuntos específicos relacionados con la aplicación del Convenio. La comisión también solicitó la cooperación de las autoridades militares para poder llevar a cabo su mandato de investigación y obtener la información más completa posible a tal efecto, en particular con una posible visita al país y mediante la comparecencia ante la comisión de los representantes de las autoridades militares.
- 197.** En este sentido, la comisión recuerda que, en virtud del artículo 27 de la Constitución de la OIT, cada Estado Miembro se obliga a «poner a disposición de la comisión todas las informaciones que tuviere en su poder relacionadas con el objeto de dicha queja»²¹⁸. También recuerda que la comisión de encuesta de 1998 consideró que en el artículo 27 se indica claramente que los Estados Miembros, y con mayor razón el Estado objeto de la queja, tienen la obligación de cooperar con el procedimiento y no pueden impedir su normal desarrollo mediante una negativa a cooperar²¹⁹. A tal efecto, la comisión informó a las autoridades militares de que está obligada a ejercer su mandato y realizar su labor de conformidad con la Constitución de la OIT y con el procedimiento adoptado por esta.
- 198.** La comisión no ha recibido respuesta alguna de las autoridades militares a sus cartas de fechas 7 de septiembre de 2022 y 12 de enero de 2023. El 7 de julio de 2023, la Oficina Internacional del Trabajo recibió una nota verbal de la Misión Permanente de Myanmar en Ginebra por la que se transmitía información en respuesta a determinados alegatos y cuestiones planteados por la comisión en su carta de fecha 23 de mayo de 2023. La información proporcionada por las autoridades militares respecto a la mayoría de las cuestiones se limita a repetir las declaraciones que estas habían formulado anteriormente ante los órganos de control de la OIT y la Oficina Internacional del Trabajo. En otros casos, la información facilitada resultaba imprecisa, sin que la comisión tuviese la posibilidad de comprobar su veracidad. Con relación a varias cuestiones concretas planteadas por la comisión, las autoridades no facilitaron

²¹⁸ Constitución de la OIT, art. 27.

²¹⁹ Informe de la comisión de encuesta de 1998, párr. 521.

respuesta alguna y en lugar de ello alegaron que no se trataba de cuestiones relativas a «asuntos laborales».

- 199.** La comisión lamenta la falta de cooperación por parte de las autoridades militares, especialmente teniendo en cuenta su anterior insistencia en la necesidad de que la OIT y sus mecanismos de control cooperasen con las autoridades a fin de «tener una adecuada comprensión de la situación real en Myanmar» y «obtener la información real» ²²⁰. Ante la falta de cooperación por parte de las autoridades militares, la comisión tomó en consideración, con la mayor de las cautelas, las comunicaciones y observaciones presentadas por las autoridades militares de Myanmar a la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas, el Comité de Libertad Sindical y la Oficina Internacional del Trabajo, así como la información recibida el 7 de julio de 2023, en la medida en que en ellas se exponían los puntos de vista de las autoridades militares sobre las cuestiones planteadas ante la comisión. La información suministrada por las autoridades militares se examina en el capítulo 7.

²²⁰ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, caso núm. 3405 (Myanmar), párr. 545; OIT, Actas núm. 4B/P.II, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, 447; Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, párr. 3, 1-2, y nota verbal, 17 de marzo de 2023, párr. 6 de las conclusiones, 6.

Capítulo 5. El contexto

200. En el presente capítulo se proporciona la información contextual necesaria para una cabal comprensión del caso sometido al examen de la comisión. Se presenta en primer lugar una perspectiva general del país, que abarca la situación política, económica, social y en materia de seguridad existente en Myanmar. Seguidamente, se tratarán las leyes y reglamentos vigentes en Myanmar antes del 1.º de febrero de 2021 que sean pertinentes para la investigación.

A. Información general sobre el país

201. Myanmar tiene una población de 55,7 millones de habitantes, de los cuales el 52,2 por ciento son mujeres y el 47,8 por ciento, hombres ²²¹. Alrededor del 30 por ciento de la población total vive en zonas urbanas ²²². El mayor núcleo de población es la región de Yangón, con más de 8,3 millones de habitantes, de los que cerca del 76 por ciento viven en entornos urbanos ²²³. Según los datos del censo de 2014, se estima que el 87,9 por ciento de la población profesa la religión budista, mientras que el 6,2 por ciento es cristiana y el 4,3 por ciento, musulmana ²²⁴. Los últimos datos disponibles indican que el 4,6 por ciento de la población tiene alguna discapacidad, con una prevalencia mayor entre las mujeres ²²⁵.

202. Se calcula que las minorías étnicas de Myanmar representan alrededor de un tercio de la población, junto a los dos tercios de la mayoría bamar ²²⁶. La legislación y la política de Myanmar reconocen 8 grupos étnicos principales, con más de 100 subgrupos, que se consideran «razas nacionales» (*taingyintha*) ²²⁷. La Ley de Ciudadanía de 1982 vincula la ciudadanía a la pertenencia a una de las «razas nacionales», es decir, a uno de los principales grupos étnicos o a un grupo que se hubiese asentado permanentemente en cualquier territorio del Estado desde antes de 1823, cuando comenzó la anexión británica ²²⁸. El concepto de «razas nacionales» también figura en la Constitución de 2008 y se ve reflejado en la Ley de Protección de los Derechos de los Grupos Étnicos (2015).

203. La vinculación de ciudadanía y etnia ha sido el principal fundamento para excluir de la ciudadanía de Myanmar a los rohinyás, a quienes no se considera pertenecientes a las «razas nacionales» y que en su mayoría son musulmanes. Esta situación ha sido considerada por las Naciones Unidas y por expertos juristas como discriminatoria y contraria a la legislación

²²¹ División de Estadística de las Naciones Unidas, «[Myanmar - Population by sex and urban/rural residence](#)», 2022 (porcentajes calculados por los autores).

²²² División de Estadística de las Naciones Unidas, «[Myanmar - Population by sex and urban/rural residence](#)», 2022 (porcentajes calculados por los autores).

²²³ Oficina Central de Estadística de Myanmar, *Myanmar Statistical Yearbook 2021*, cuadro 1.26 (Proporción de la población).

²²⁴ *Myanmar Statistical Yearbook 2021*, cuadro 1.16. Porcentajes más bajos de la población profesan el animismo y el hinduismo.

²²⁵ Myanmar, MOLIP, [The 2014 Myanmar Population and Housing Census; Thematic report on disability](#), agosto de 2017, xiv y xv.

²²⁶ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), *Deciphering Myanmar's ethnic landscape: A Brief Historical and Ethnic Description of Myanmar's Administrative Units*, 2022, 18 (cuadro 2.1).

²²⁷ Nick Cheesman, «How in Myanmar 'National races' Came to Surpass Citizenship and Exclude Rohingya», *Journal of Contemporary Asia* 47 (2017): 461-483; IDEA, *Deciphering Myanmar's ethnic landscape*, 2022, 11.

²²⁸ El artículo 3 de la Ley de Ciudadanía establece lo siguiente: «Son ciudadanos de Birmania los nacionales de las etnias kachin, kayah, karen, chin, bamar, mon, rakáin o shan, así como otros grupos étnicos que estén asentados de forma permanente en cualquiera de los territorios incluidos en el Estado desde un periodo anterior al año 1185 E. B., 1823 d. C.» ([traducción oficiosa al inglés](#)).

internacional sobre derechos humanos ²²⁹. Se estima que la población rohinyá ascendía a 1,3 millones antes de su desplazamiento masivo a Bangladesh en el periodo 2016-2017, y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calcula que 630 000 rohinyás permanecen actualmente en el estado de Rakáin ²³⁰.

- 204.** Myanmar abarca una superficie geográfica de 676 552 km² ²³¹, dividida en siete estados (Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Mon y Rakáin), siete regiones (Ayeyarwady, Bago, Magway, Mandalay, Sagaing, Tanintharyi y Yangón) y el Territorio de la Unión de Naipyidó, que es la capital. Las unidades administrativas inferiores al nivel de los estados, las regiones y el Territorio de la Unión son los distritos, que se dividen en municipios, que a su vez se componen de distritos y comarcas. Las comarcas están formadas por varias aldeas o localidades.

B. Situación política, económica, social y de seguridad en Myanmar

- 205.** En esta sección, se analiza la situación política e institucional de Myanmar, el prolongado conflicto armado interno, el contexto socioeconómico y el papel de los interlocutores sociales. De este modo, se describe el contexto general del país en el cual la comisión deberá llevar a cabo su examen sobre la aplicación de los Convenios núms. 87 y 29.

Contexto político e institucional

De la independencia al golpe militar de 2021

- 206.** Desde la independencia de Myanmar en 1948, los militares han tenido una presencia constante en el proceso político y han gobernado el país durante más de sesenta años, tomando o reafirmando el poder mediante golpes militares en 1958, 1962 y 1988, y alcanzando un control prácticamente absoluto a través del SLORC, en 1992 ²³². En 1993, el SLORC nombró una Convención Nacional con el objetivo de elaborar una nueva Constitución que permitiera a los militares controlar el Estado tras su reorganización, pero esa tarea no se completó hasta principios de 2008, tras la llamada «Revolución Azafrán» de 2007 ²³³. La Constitución de 2008 ²³⁴ contiene disposiciones que garantizan la hegemonía y el control de los militares, al prever un papel destacado de estos en los futuros gobiernos de Myanmar, en particular mediante: el nombramiento de una cuarta parte de los miembros de cada una de las cámaras legislativas a todos los niveles, lo que en la práctica les permite impedir las enmiendas constitucionales; el control de tres ministerios fundamentales (Defensa, Interior y Asuntos Fronterizos); el nombramiento de al menos un Vicepresidente procedente de las fuerzas armadas, y el predominio de la representación militar en el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS).

²²⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, «Situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar», A/RES/77/227, 2022; CIJ, «Citizenship and Human Rights in Myanmar: Why Law Reform is Urgent and Possible: A Legal Briefing», 2019; Md. Mahbubul Haque, «Rohingya Ethnic Muslim Minority and the 1982 Citizenship Law in Burma», *Journal of Muslim Minority Affairs* 37 (2017): 454-469.

²³⁰ ACNUR, «[Myanmar Situation](#)», 12 de mayo de 2023; IDEA, *Deciphering Myanmar's ethnic landscape*, 2022, 17.

²³¹ *Myanmar Statistical Yearbook 2021*, 6.

²³² David I. Steinberg, «The Military in Burma/Myanmar: On the Longevity of Tatmadaw Rule and Influence», *Trends in Southeast Asia*, 6/2021, 6, 13, 14, 15 y 20; Lindsay Maizland, «Myanmar's Troubled History: Coups, Military Rule, and Ethnic Conflict», Council on Foreign Relations, 31 de enero de 2022.

²³³ Maizland, 2022; Steinberg, 2021, 16 y 27.

²³⁴ La [Constitución de 2008](#) es la tercera Constitución del país desde su independencia, tras las de 1947 y 1974.

- 207.** En noviembre de 2010, se celebraron elecciones al Parlamento nacional y a las asambleas locales, y en enero de 2011 se convocó la primera sesión de la nueva asamblea legislativa, con la entrada en vigor de la Constitución de 2008. Siguió un periodo de gobierno civil controlado por los militares y en noviembre de 2015 se celebraron nuevas elecciones parlamentarias. En marzo de 2020, hubo intentos de enmendar la Constitución de 2008 a fin de reducir progresivamente la presencia militar en el poder legislativo y limitar sus amplios poderes de excepción, pero esas enmiendas no llegaron a adoptarse ²³⁵.
- 208.** En noviembre de 2020, se celebraron nuevamente elecciones parlamentarias, en las que la Liga Nacional para la Democracia obtuvo la mayoría de escaños en ambas cámaras legislativas y en las 14 asambleas de los estados y las regiones ²³⁶. Los militares y el Partido de la Unión, la Solidaridad y el Desarrollo, afín al ejército, rechazaron los resultados, alegando irregularidades y fraude electoral generalizados, y solicitaron una sesión parlamentaria extraordinaria para abordar esas denuncias ²³⁷. El Presidente del Parlamento se negó a convocar dicha sesión. La Comisión Electoral de la Unión (UEC), única institución con autoridad para decidir sobre contenciosos electorales, rechazó las denuncias de fraude electoral por falta de pruebas que las respaldaran ²³⁸.

El golpe militar de febrero de 2021 y la declaración del estado de emergencia

- 209.** El 1.º de febrero de 2021, día en que el Parlamento se debía reunir por primera vez, el ejército tomó el poder, argumentando que las instituciones no habían abordado adecuadamente el fraude electoral, que consideraban una amenaza para la soberanía del país ²³⁹. Los militares detuvieron al Presidente, a la Consejera de Estado y a otros destacados miembros de la Liga Nacional para la Democracia, y declararon Presidente en funciones al Vicepresidente Myint Swe, que había sido nombrado por las propias fuerzas armadas ²⁴⁰. Este convocó una reunión del CNDS, a la que solo asistieron militares y miembros nombrados por militares, e invocó los artículos 417 y 418 de la Constitución para declarar el estado de emergencia durante un año, transfiriendo los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial al Comandante en Jefe de las fuerzas armadas ²⁴¹. Se prometió que, si se daban ciertas condiciones, se celebrarían elecciones generales una vez concluido el estado de emergencia y se cedería el poder al vencedor de los

²³⁵ *Enciclopedia Británica*, «Myanmar», 23 de julio de 2023.

²³⁶ Thibaut Noel, «Inconstitucionalidad del golpe militar de 2021 en Myanmar», IDEA Constitution Briefs, 2022, 2. La Liga Nacional para la Democracia obtuvo 258 de los 440 escaños de la Asamblea Popular y 138 de los 224 de la Cámara de Nacionalidades, así como 501 de los 880 escaños sujetos a elección en las asambleas estatales y regionales.

²³⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Thomas H. Andrews, A/HRC/46/56, 2021, párrs. 7-8; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, «Illegal and Illegitimate: Examining the claim by the Myanmar military to be the Government of Myanmar, and the international response thereto», documento de sesión del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, A/HRC/52/CRP.2, 2023, párrs. 62-66; Tin Maung Htwe, «Paving the peaceful way of solidarity: The role of nonviolent labourers in Myanmar's Spring Revolution», documento de trabajo de la Universidad Nacional Australiana, 2022, 8.

²³⁸ Comisión Electoral de la Unión, «Announcement to Voters», *Global New Light of Myanmar*, 28 de enero de 2021; A/HRC/46/56, párrs. 6-10; Sujit Choudhry y Asanga Welikala, «Myanmar's Military Coup d'Etat Is Unconstitutional: How should the international community respond?», *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, 15 de febrero de 2021. Véase también la Constitución, art. 399, g).

²³⁹ A/HRC/46/56, párrs. 4 y 11-15.

²⁴⁰ A/HRC/46/56, párrs. 4 y 11-15.

²⁴¹ A/HRC/46/56, párr. 12; Oficina de la Presidencia de Myanmar, Orden núm. 1/2021, 1.º de febrero de 2021.

comicios²⁴². Posteriormente, se prorrogaría el estado de emergencia en febrero de 2022, agosto de 2022, febrero de 2023 y de nuevo en agosto de 2023²⁴³.

- 210.** A este respecto, la comisión observa que la Constitución establece que cuando existan motivos suficientes para que se produzca un estado de emergencia que pueda causar la desintegración de la Unión o de la solidaridad nacional, o que pueda desembocar en una pérdida de soberanía debido a actos o intentos de apropiación de la soberanía de la Unión mediante subversión, violencia o uso ilícito de la fuerza, el Presidente podrá, previa coordinación con el CNDS, declarar el estado de emergencia y transferir los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial al Comandante en Jefe, a fin de permitir a este la aplicación de las medidas necesarias encaminadas al rápido restablecimiento de la situación inicial, suspendiendo las funciones legislativas del Parlamento²⁴⁴. Mientras permanezca en vigor la declaración de estado de emergencia, el Comandante en Jefe podrá restringir o suspender, según proceda, uno o varios derechos fundamentales de los ciudadanos residentes en la zona afectada²⁴⁵.
- 211.** Los observadores de la situación han llegado a la conclusión de que la declaración del estado de emergencia en Myanmar no se hizo con arreglo a los requisitos establecidos en la Constitución, ya que no se tuvieron en cuenta los fundamentos constitucionales (el supuesto fraude electoral no constituía una amenaza para la soberanía del Estado que justificase el recurso al estado de emergencia) ni los requisitos de procedimiento (el estado de emergencia no fue declarado por el Presidente, sino por el Vicepresidente tras la destitución del Presidente por las autoridades militares; el Vicepresidente únicamente consultó a los militares o a miembros del CNDS designados por estos y no a la totalidad de sus miembros, y el decreto por el que se declaraba el estado de emergencia no se remitió al Parlamento)²⁴⁶.

El Consejo de Administración Estatal y las entidades bajo su control

- 212.** El 2 de febrero de 2021, el Comandante en Jefe, General en Jefe Min Aung Hlaing, invocando el artículo 419 de la Constitución, dictó la Orden núm. 9/2021 por la que se constituía el SAC y se nombraba a 16 de sus miembros y a él mismo como Presidente²⁴⁷. El 3 de febrero de 2021, el

²⁴² Oficina del Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa, Notificación núm. 1/2021, 1.º de febrero de 2021. La notificación publicada en el *Global New Light of Myanmar* el 2 de febrero de 2021 establece: «1. La Comisión Electoral de la Unión no logró resolver la grave discrepancia existente con respecto a las listas de votación utilizadas en las elecciones generales multipartidistas celebradas el 8 de noviembre de 2020. Aunque se solicitó la convocatoria de una sesión extraordinaria de la segunda Asamblea de la Unión (*Pyidaungsu Hluttaw*), ello no fue posible. El Presidente se negó por dos veces a celebrar la reunión del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad. 2. La Comisión Electoral de la Unión volverá a constituirse a fin de adoptar progresivamente las medidas adecuadas, en particular la comprobación de las listas de votación con arreglo a lo dispuesto en la ley. 3. Se pondrá el máximo empeño en hacer frente con eficacia al actual brote de la pandemia de COVID-19. 4. Se realizarán esfuerzos para recuperar lo antes posible la actividad empresarial afectada por la pandemia de COVID-19. 5. Se hará todo lo posible por restablecer la paz permanente en todo el país, de conformidad con el Acuerdo Nacional de Alto el Fuego. 6. Una vez que se hayan completado estas tareas de acuerdo con las disposiciones del estado de emergencia, se celebrarán elecciones generales multipartidistas libres y justas y, seguidamente, se traspasarán las responsabilidades de gestión del Estado al partido ganador que cumpla las normas y estándares de la democracia».

²⁴³ Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, Anuncio núm. 1/2022, 31 de enero de 2022; Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, Anuncio núm. 2/2022, 31 de julio de 2022; Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, Notificación núm. 1/2023, 1.º de febrero de 2023; Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, Anuncio núm. 2/2023, 31 de julio de 2023.

²⁴⁴ Constitución, arts. 40, c), 417 y 418. Véanse también los arts. 414, a), 419, 421, 426 y 429.

²⁴⁵ Constitución, art. 420.

²⁴⁶ A/HRC/46/56, párrs. 13-15; Noel, 2022, 3-6; CIJ, «Myanmar: Military Coup d'état violates principles of rule of law, international law and Myanmar's Constitution», 8 de febrero de 2021; Choudhry y Welikala, 2021; A/HRC/52/CRP.2, 3, párrs. 6, 59-61 y 72-95.

²⁴⁷ Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa de Myanmar, Orden núm. 9/2021, Appointment of the State Administration Council, 2 de febrero de 2021.

SAC nombró a sus miembros adicionales y al día siguiente cambió el nombre de la «Oficina de la Presidencia» por el de «Oficina del Consejo de Administración Estatal»²⁴⁸. El SAC nombró además al «Gobierno provisional de la República de la Unión de Myanmar» para el desempeño de las funciones del Estado con arreglo a la hoja de ruta del régimen militar, bajo la dirección del Comandante en Jefe e integrado por 27 ministros, el Fiscal General y un secretario permanente²⁴⁹. A continuación, el SAC procedió al establecimiento de nuevos órganos de la administración a nivel estatal, regional, de distrito y de municipio, y nombró a nuevos ministros y otros funcionarios públicos, incluidos jueces, miembros de la UEC, el Auditor General, el Fiscal General, altos cargos de la Junta de la Administración Pública de la Unión y el Gobernador del Banco Central, así como algunos cargos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Anticorrupción²⁵⁰. El 8 de mayo de 2021, la televisión pública estatal anunció que, en virtud de la Ley Antiterrorista, el SAC había declarado organizaciones terroristas al Gobierno de Unidad Nacional, el Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw²⁵¹, las Fuerzas de Defensa del Pueblo (que se abordarán más adelante en el presente documento) y todas las organizaciones conexas²⁵². En julio de 2021, la recién nombrada UEC invalidó los resultados de las elecciones celebradas en 2020²⁵³.

Celebración de protestas multitudinarias y consiguiente sofocamiento de estas

- 213.** El 2 de febrero de 2021, a las 20 horas, «los habitantes de todo el país golpearon al unísono ollas y sartenes —una práctica tradicional para ahuyentar a los espíritus malignos— con el fin de protestar por la toma del poder por los militares»²⁵⁴. Se produjeron protestas multitudinarias y el 6 de febrero ya se había consolidado un movimiento bien organizado que pasó a conocerse como Movimiento de Desobediencia Civil²⁵⁵. Los trabajadores del sector público y las organizaciones sindicales desempeñaron un papel destacado en los primeros

²⁴⁸ SAC, Orden núm. 14/2021, Appointment of Additional Members of State Administration Council, 3 de febrero de 2021; SAC, Orden núm. 21/2021, Changing names of the President's Office and Union Government Office, 4 de febrero de 2021.

²⁴⁹ SAC, Orden núm. 152/2021, Formation of Provisional Government of the Republic of the Union of Myanmar, 1.º de agosto de 2021.

²⁵⁰ SAC, Orden núm. 10/2021, Appointment and Assignment of Chairmen of State/Region Administration Councils, 2 de febrero de 2021; SAC, Orden núm. 153/2021, Reconstitution of State or Region Governments, 1.º de agosto de 2021; SAC, Orden núm. 16/2021, Formation of Subnational Administration Council, 3 de febrero de 2021; SAC, Orden núm. 7/2021, Appointment and Assignment of Chairman of [the Union Electoral Commission] UEC and members, 2 de febrero de 2021; SAC, Orden núm. 2/2021, Appointment and Assignment of Union Attorney-General, 2 de febrero de 2021; SAC, Orden núm. 8/2021, Appointment and Assignment of Governor of the Central Bank, 2 de febrero de 2021; SAC, Orden núm. 1/2021, Appointment and Assignment of Union Attorney-General, 2 de febrero de 2021; SAC, Orden núm. 24/2021, Duty Termination from Justices of Supreme Court of the Union, 4 de febrero de 2021; SAC, Orden núm. 23/2021, Appointment and Duty Assignment of Justices for Supreme Court of the Union, 4 de febrero de 2021, y SAC, Orden núm. 38/2021, Appointment and Assignment of Chairman and Members of Constitutional Tribunal of the Union (9 members), 8 febrero de 2021; Oficina del Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa, Orden núm. 2/2021, Appointment and Duty Assignment of Chief Justices and Judges of Region/State High Court, 1.º de febrero de 2021; Oficina del Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa, Orden núm. 3/2021, Appointment and Duty Assignment of Members of Anti-Corruption Commission, 1.º de febrero de 2021, y Oficina del Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa, Orden núm. 4/2021, Appointment and Duty Assignment of Chairman, Vice-Chairman and members of Myanmar National Human Rights Commission, 1.º de febrero de 2021. Véase también A/HRC/46/56, párr. 12, y Noel, 2022, 7.

²⁵¹ El término Pyidaungsu Hluttaw hace referencia a la asamblea legislativa de Myanmar, establecida en virtud de la Constitución de 2008.

²⁵² Sebastian Strangio, «Myanmar Junta Labels Shadow Government 'Terrorists'», *The Diplomat*, 10 de mayo de 2021; «Myanmar's junta brands rival government a terrorist group», Reuters, 8 de mayo de 2021.

²⁵³ A/HRC/46/56, párr. 12; A/HRC/52/CRP.2, párr. 84; Noel, 2022, 8.

²⁵⁴ A/HRC/46/56, párr. 17.

²⁵⁵ A/HRC/46/56, párr. 17.

momentos del movimiento, organizando huelgas que se extendieron desde los servicios de atención sanitaria a otros trabajadores del sector público, incluidos los ferrocarriles, las aduanas, el comercio, la electricidad y la energía, el transporte y las comunicaciones, la agricultura, la ganadería y los servicios de irrigación, la educación y los bancos, para más tarde incluir también a trabajadores del sector privado, estudiantes y otros ²⁵⁶. En este movimiento nacional participó un amplio espectro de la sociedad, compuesto por personas de distintas religiones, etnias, edades, orígenes y ocupaciones que se unieron para protestar contra el golpe militar y exigir democracia y derechos humanos ²⁵⁷. El 19 de febrero de 2021, se constituyó el comité de huelga general contra la dictadura militar, con el objetivo de apoyar a los participantes en el Movimiento de Desobediencia Civil, sostener y coordinar sus actividades y establecer comités de huelga a nivel regional ²⁵⁸. En enero de 2023, ya había millones de personas participando en las manifestaciones celebradas a escala nacional, en al menos 223 de los 330 municipios de todo el país ²⁵⁹.

- 214.** Como respuesta, los cuerpos de seguridad del SAC reprimieron las protestas, haciendo un uso limitado de la fuerza en un primer momento, pero incrementando el recurso a la fuerza letal ante la persistencia de las manifestaciones multitudinarias. Finalmente, se produjeron numerosos episodios de represión violenta de los manifestantes, combinados con detenciones en masa, encarcelamientos y otras formas de violencia, incluida la violencia de género ²⁶⁰. Al mismo tiempo, se llevaron a cabo redadas en domicilios particulares y en las oficinas de diversas organizaciones, y el ejército atacó infraestructuras civiles, incluidas instalaciones sanitarias y escuelas, en ocasiones destruyendo pueblos enteros por su supuesto apoyo a la oposición, con profundas repercusiones sobre los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos del niño ²⁶¹. Los militares adoptaron medidas legislativas y reglamentarias para restringir el derecho a la vida privada, así como la libertad de reunión y de asociación, de información, de opinión y expresión y de prensa, con la introducción de severas sanciones ante cualquier expresión de disidencia ²⁶². Entre marzo de 2021 y febrero de 2022, el SAC amplió la ley marcial a 48 municipios de todo el país.

²⁵⁶ OIT, [Información actualizada sobre la situación en Myanmar y sobre las medidas adicionales para promover el restablecimiento de los derechos de los trabajadores](#), Consejo de Administración, 342.ª reunión (junio de 2021) GB.342/INS/5, párr. 15; A/HRC/46/56, párr. 18.

²⁵⁷ GB.342/INS/5, párr. 15; A/HRC/46/56, párr. 16; Maizland, 2022; Tin Maung Htwe, 2022, 8 y 10.

²⁵⁸ Comité de huelga general contra la dictadura militar, «Statement No. 1/2021», 19 de febrero de 2021; A/HRC/46/56, párr. 19.

²⁵⁹ A/HRC/46/56, párrs. 4, 16 y 19; A/HRC/52/CRP.2, párr. 128.

²⁶⁰ A/HRC/46/56, párrs. 4 y 28-60; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Thomas H. Andrews, A/HRC/49/76, 2022, párrs. 4, 27-31 y 48-66; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situation of human rights in Myanmar since 1 February 2022: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/52/21, 2023, párrs. 5-7, 24-30 y 33-38; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Myanmar*, A/HRC/RES/49/23, 2022, párrs. 3, 8 y 10; Steinberg, 2021, 32; Noel, 2022, 8. Como ejemplos de graves casos de represión y ataques contra civiles, se pueden citar los tiroteos contra manifestantes los días 3, 14 y 27 de marzo y 9 de abril de 2021; los ataques aéreos contra escuelas y otras infraestructuras civiles en septiembre y octubre de 2021, y un ataque contra personal médico y humanitario en el estado de Kaya el 24 de diciembre de 2021.

²⁶¹ A/HRC/46/56, párrs. 44, 55, 56, 89 y 98; A/HRC/49/76, párrs. 1, 4, 9-19, 23-26 y 67-73; A/HRC/52/21, párrs. 5, 6, 11-23 y 63; A/HRC/RES/49/23, párrs. 3, 8 y 10.

²⁶² GB.342/INS/5, párr. 13; A/HRC/46/56, párrs. 4 y 61-87; A/HRC/49/76, párrs. 43 y 74-84; A/HRC/52/21, párrs. 44-57; Tin Maung Htwe, 2022, 10.

La aparición de una oposición organizada

- 215.** Los miembros del Parlamento destituido, junto con otras fuerzas prodemocráticas, formaron una oposición institucional al régimen militar.
- 216.** El 5 de febrero de 2021, los parlamentarios elegidos en noviembre de 2020 celebraron una sesión de emergencia del Parlamento y alrededor del 80 por ciento de ellos aprobaron la constitución del Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw, con el fin de desempeñar las actividades del Parlamento elegido, a saber, las funciones legislativas, de supervisión y de representación, así como el establecimiento y fortalecimiento de las relaciones con los órganos parlamentarios internacionales ²⁶³. El Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw está compuesto por 20 miembros, entre los que figuran un Presidente y un Consejo de Secretarios (formado por 3 secretarios), y cuenta con el apoyo de una secretaria ²⁶⁴. De la realización de las labores se encarga un conjunto de 12 comités ²⁶⁵. Entre febrero de 2021 y febrero de 2023 se celebraron cinco sesiones plenarias de la Pyidaungsu Hluttaw ²⁶⁶.
- 217.** El 7 de febrero de 2021, el Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw condenó el golpe militar y destituyó formalmente al SAC y su consejo de ministros, al considerarlo ilegal e ilegítimo ya que vulneraba la Constitución y el artículo 6 del Código Penal ²⁶⁷. En marzo de 2021, declaró al SAC grupo terrorista y revocó la Constitución de 2008, alegando que había sido redactada e institucionalizada por los militares ²⁶⁸.
- 218.** En marzo de 2021, se constituyó el Consejo Consultivo de Unidad Nacional (NUCC), con el objetivo de impugnar la dictadura militar y construir una unión democrática federal ²⁶⁹. El NUCC es una plataforma que incluye a representantes de 28 instituciones políticas entre las que figuran el Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw, organizaciones étnicas armadas (EAO), consejos consultivos, mecanismos administrativos, partidos políticos contrarios al golpe de Estado, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de mujeres, sindicatos, comités de huelga general y otros ²⁷⁰. Sus principales responsabilidades son: i) formar un gobierno que represente de forma significativa a las personas que se oponen a la dictadura militar y que pueda construir una democracia federal a través de una dirección colectiva; ii) aplicar las políticas y estrategias aprobadas por la Asamblea Popular de conformidad con la Carta Democrática Federal, y iii) orientar la coordinación política entre las diversas asambleas populares a lo largo del periodo de oposición al golpe de Estado ²⁷¹. En marzo de 2021, el NUCC aprobó una hoja de ruta política y la Carta Democrática Federal, que se considera un marco constitucional provisional para sustituir a la Constitución de 2008 ²⁷².
- 219.** En abril de 2021, el Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw, en consulta con el recién creado NUCC, anunció la formación de un Gobierno de Unidad Nacional, como órgano

²⁶³ A/HRC/46/56, párr. 23; A/HRC/52/CRP.2, párr. 141; Steinberg, 2021, 32; Noel, 2022, 9; <https://crphmyanmar.org/history-and-formation-of-crph/>.

²⁶⁴ <https://crphmyanmar.org/structure/>.

²⁶⁵ <https://crphmyanmar.org/structure/>.

²⁶⁶ <https://crphmyanmar.org/the-first-session-of-union-parliament/>.

²⁶⁷ <https://crphmyanmar.org/history-and-formation-of-crph/>.

²⁶⁸ A/HRC/46/56, párr. 24; A/HRC/52/CRP.2, párrs. 143 y 145; <https://crphmyanmar.org/functions/>.

²⁶⁹ NUCC, «Announcement of the National Unity Consultative Council», 16 de noviembre de 2021 (en Adelante «Anuncio del NUCC, 2021»), párr. 1.

²⁷⁰ A/HRC/52/CRP.2, párr. 142; Anuncio del NUCC, 2021, párr. 2; <https://nucc-federal.org/council/>.

²⁷¹ Anuncio del NUCC, 2021, párr. 3.

²⁷² A/HRC/52/CRP.2, párr. 145; Anuncio del NUCC, 2021 párr. 4; <https://crphmyanmar.org/functions/>.

ejecutivo o administrativo de las instituciones democráticas provisionales de Myanmar, bajo la dirección del Presidente y la Consejera de Estado destituidos, pese a encontrarse detenida esta última, e integrado por un amplio conjunto de ministerios ²⁷³. En junio de 2021, el Gobierno de Unidad Nacional declaró al Tatmadaw y a las organizaciones afiliadas a estas organizaciones terroristas en virtud de la Ley Antiterrorista ²⁷⁴.

Escalada del conflicto armado y la violencia

Conflicto armado multidimensional

- 220.** El conflicto armado entre el ejército de Myanmar y las EAO, que luchan por una mayor autonomía ha sido una realidad constante desde la independencia del país en 1948. El ejército buscó durante décadas llegar a acuerdos bilaterales de alto el fuego con las EAO y los esfuerzos para lograr la paz cobraron cierto impulso a partir de 2010. Finalmente, en 2015 ocho EAO firmaron un acuerdo de alto el fuego a escala nacional ²⁷⁵. En un libro blanco sobre asuntos de defensa publicado en 2016, se acentuaba la prioridad de poner fin a los conflictos con los grupos armados nacionales, pero también se destacaba el papel del Tatmadaw en la «construcción del Estado» ²⁷⁶. No obstante, los esfuerzos para poner fin a la guerra civil se vieron empañados por las «operaciones de limpieza» que el ejército acometió en el estado de Rakáin en 2017, que dieron lugar a atrocidades contra los rohinyás y a su desplazamiento masivo.
- 221.** La toma del poder por los militares el 1.º de febrero de 2021 puso en marcha un nuevo ciclo de conflicto e inestabilidad, en el que tanto el SAC como el Gobierno de Unidad Nacional reclaman la autoridad gubernamental ²⁷⁷. Empezaron a resquebrajarse los acuerdos de alto el fuego con las EAO y se intensificaron los combates entre el ejército y un número creciente de las 21 organizaciones activas ²⁷⁸. A lo largo del país, surgieron nuevos grupos armados que se oponían al régimen militar a nivel local, que pasaron a denominarse Fuerzas de Defensa del Pueblo. Algunas de ellas son unidades armadas de mayor tamaño que operan bajo las órdenes del Gobierno de Unidad Nacional o de las EAO, incluso en zonas que hasta ahora habían estado exentas de hostilidades armadas. Según las Naciones Unidas, entre febrero de 2021 y enero de 2023 se produjeron enfrentamientos armados en 255 de los 330 municipios del país ²⁷⁹. Además de sus propias tropas, el ejército se ha apoyado en milicias como la llamada Pyusawhti para luchar contra las fuerzas antigolpistas y los opositores políticos ²⁸⁰.

Consecuencias humanitarias

- 222.** La intensificación del conflicto armado desde la toma del poder por los militares ha tenido consecuencias dramáticas para la población. Según las cifras publicadas en mayo de 2023 por

²⁷³ A/HRC/52/CRP.2, párr. 147; Anuncio del NUCC, 2021, párr. 4.

²⁷⁴ Gobierno de Unidad Nacional, «Announcement on Counter Terrorism and Designation of Terrorist Organizations», 7 de junio de 2021, párr. 2.

²⁷⁵ Transnational Institute, *The Nationwide Ceasefire Agreement in Myanmar: Promoting Ethnic Peace or Strengthening State Control?*, Ámsterdam, 2023.

²⁷⁶ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2023*, 2023, 275.

²⁷⁷ Transnational Institute, *The Nationwide Ceasefire Agreement in Myanmar*, 119-127.

²⁷⁸ International Crisis Group, «Myanmar's Coup Shakes up its Ethnic Conflicts», 2022.

²⁷⁹ ACNUDH, «Factsheet Situation of human rights in Myanmar», marzo de 2023.

²⁸⁰ International Crisis Group, «Resisting the Resistance: Myanmar's Pro-Military Pyusawhti Militias», Asia Briefing No. 171, 2022.

la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), 1,5 millones de personas se han visto obligadas a desplazarse dentro del país a causa de los enfrentamientos y la inseguridad, con el mayor número de desplazados en las regiones de Sagaing y Magway, así como en el estado de Kayin ²⁸¹. Además, se calcula que desde febrero de 2021 han huido 96 500 refugiados atravesando las fronteras hacia los países vecinos ²⁸², y más de 60 000 propiedades habrían sido quemadas o destruidas en ese mismo periodo ²⁸³. Los informes indican que el ejército está recurriendo a ataques aéreos y de artillería contra zonas pobladas e infraestructuras civiles, incluidas escuelas e instalaciones sanitarias ²⁸⁴, así como a la quema sistemática y generalizada de aldeas, lo que ha llevado a las Naciones Unidas a expresar su profunda preocupación ²⁸⁵.

- 223.** La ACNUDH informa de que, entre el 1.º de febrero de 2021 y el 31 de enero de 2023, al menos 2 940 personas fueron asesinadas por las fuerzas de seguridad o por sus organizaciones afiliadas, mientras que el SAC ordenó la detención por motivos políticos de 17 572 personas, incluidas 3 610 mujeres y 381 niños ²⁸⁶. El Banco Mundial cifra en 30 000 la cifra de personas que habrían muerto en Myanmar a causa del conflicto ²⁸⁷. También existen informes de asesinatos perpetrados por grupos armados opuestos al ejército que actúan en zonas urbanas, dirigidos contra personas consideradas afines al ejército o a sus milicias ²⁸⁸.

Economía, empleo, educación y sanidad

- 224.** En el momento de la toma del poder por los militares en febrero de 2021, la economía y el mercado laboral de Myanmar ya se habían visto afectados por la pandemia de COVID-19. El conflicto y la inestabilidad que se originaron a raíz del golpe de Estado no solo han dificultado la recuperación económica tras la pandemia, sino que han perturbado todavía más la economía, con graves repercusiones para las empresas, las personas y los medios de subsistencia ²⁸⁹. En 2022, la pobreza se había duplicado con respecto a marzo de 2020, y cerca del 40 por ciento de la población vivía por debajo del umbral nacional de pobreza, lo que significa que se han revertido los avances conseguidos durante un decenio en la reducción de la pobreza ²⁹⁰.
- 225.** Las investigaciones y los análisis de la OIT y el Banco Mundial confirman que el país se ha visto profundamente afectado por la pérdida de empleos e ingresos y por los crecientes déficits en materia de trabajo decente ²⁹¹. La elevada inflación de los precios de los alimentos y los

²⁸¹ OCHA, «[Myanmar Humanitarian Update No. 29](#)», 6 de mayo de 2023; Banco Mundial, *Myanmar Economic Monitor*, enero de 2023, 6.

²⁸² ACNUR, *Myanmar Situation*, 12 de mayo de 2023.

²⁸³ OCHA, «[Myanmar Humanitarian Update No. 29](#)».

²⁸⁴ Véase, por ejemplo, Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques, *The Impacts of Attacks on Education and Military Use in Myanmar*, septiembre de 2022.

²⁸⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situation of human rights in Myanmar since 1 February 2022: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/52/21 (2023), párr. 21.

²⁸⁶ A/HRC/52/21, párr. 49.

²⁸⁷ Banco Mundial, *Myanmar Economic Monitor*, enero de 2023, 6.

²⁸⁸ A/HRC/52/21, párrs. 31-32.

²⁸⁹ Banco Mundial, *Myanmar Economic Monitor*, enero de 2023, 1.

²⁹⁰ Banco Mundial, *Myanmar Economic Monitor*, julio de 2022, 43.

²⁹¹ OIT, «[Myanmar: Labour market up-date](#)», Nota de la OIT, julio de 2023; Banco Mundial, *A growing crisis: Work, workers and the wellbeing of Myanmar*, mayo de 2023; OIT, «[Employment in Myanmar in the first half of 2022: A rapid Assessment](#)», Nota de la OIT, agosto de 2022.

productos básicos debida a la depreciación del kyat, la interrupción de las rutas de transporte a causa del conflicto y las condiciones económicas mundiales han aumentado la presión sobre los hogares y las empresas ²⁹². Las tasas de empleo han registrado una tendencia a la baja, sobre todo en los municipios más afectados por el conflicto. La productividad laboral está disminuyendo a medida que se deterioran las condiciones de trabajo, con salarios bajos, informalidad y un creciente recurso al trabajo ocasional o por días y al autoempleo ²⁹³. La OIT ha señalado como una de las consecuencias negativas de la situación que vive el país la creciente brecha de género existente en la tasa de ocupación y en la tasa de actividad. El aumento de las preocupaciones en materia de seguridad y las restricciones a la movilidad tras la toma del poder por los militares han dificultado el acceso al trabajo y al empleo en mayor medida a las mujeres que a los hombres ²⁹⁴.

- 226.** En 2022, los salarios reales en Myanmar eran un 15 por ciento más bajos que en 2017 ²⁹⁵. En consecuencia, más del 70 por ciento de los hogares en todos los estados y regiones del país se han visto forzados a vender sus bienes, agotar sus ahorros o endeudarse para hacer frente a la caída generalizada de los salarios y a la grave pérdida de ingresos, según una encuesta realizada en 2022 por el Banco Mundial ²⁹⁶. El salario mínimo se introdujo por primera vez en Myanmar en 2015, con el objetivo de promover una adecuada protección de los trabajadores y fomentar el desarrollo sostenible ²⁹⁷. Sin embargo, tras la toma del poder por parte de los militares, el salario mínimo ha permanecido estancado, sin que se hayan realizado ajustes desde su última revisión en 2018, cuando se fijó en 600 kyats la hora y 4 800 kyats al día. Como resultado, el poder adquisitivo del salario mínimo se ha reducido en casi un tercio, una vez que la inflación ha crecido hasta alcanzar cifras de dos dígitos ²⁹⁸. Esta situación ha tenido efectos perjudiciales para los trabajadores y sus familias en todo el país.
- 227.** Se han observado cambios en el empleo hacia sectores como la minería, la agricultura y los servicios, que se caracterizan por condiciones de trabajo precarias y altos niveles de informalidad. La industria manufacturera, que había sido una importante fuente de empleo formal en Myanmar, se contrajo en 2022 debido a la reducción de la demanda, el aumento de los costes, los cortes del suministro eléctrico y las restricciones logísticas. En el sector de la confección, que genera abundante empleo, sobre todo para las mujeres, las exportaciones aumentaron en el tercer trimestre de 2022 por encima de los niveles anteriores al golpe de Estado, pero la demanda cayó a lo largo del año, y las fábricas de confección tuvieron que cerrar temporalmente o reducir sus horas de actividad ²⁹⁹.
- 228.** Se calcula que al menos 3,7 millones de niños no asisten a las escuelas gestionadas por el régimen militar ³⁰⁰. Los profesores que participan en el Movimiento de Desobediencia Civil han sido despedidos y detenidos, o han abandonado los puestos de trabajo por su propia

²⁹² Banco Mundial, *Myanmar Economic Monitor*, enero de 2023, 19.

²⁹³ OIT, «Employment in Myanmar in the first half of 2022».

²⁹⁴ OIT, «Myanmar: Labour market update», 5.

²⁹⁵ Banco Mundial, *A growing crisis*, 19. Las estimaciones de 2022 se basan en una encuesta realizada por el Banco Mundial en ese mismo año, mientras que la cifra de 2017 procede de los resultados de la encuesta sobre las condiciones de vida en Myanmar que el Gobierno realizó en aquel momento.

²⁹⁶ Banco Mundial, *A growing crisis*, 26.

²⁹⁷ OIT, «[Minimum wage a step forward for democracy and sustainable development](#)», artículo de opinión de Rory Mungoven, 25 de mayo de 2018.

²⁹⁸ OIT, *Minimum wage response to COVID-19 and inflation crises. An Asia-Pacific overview*, próxima publicación en 2023.

²⁹⁹ Banco Mundial, *Myanmar Economic Monitor*, enero de 2023, 24-25.

³⁰⁰ A/HRC/52/21, párr. 63.

seguridad (véanse también los párrafos 379, 384 y 385 *infra*). A menudo, los padres deciden no enviar a sus hijos a las escuelas gestionadas por los militares, ya sea como protesta o por motivos de seguridad, pues se han registrado ataques contra instalaciones escolares ³⁰¹. Los profesores que imparten enseñanza en coordinación con el Gobierno de Unidad Nacional corren un especial riesgo de ser detenidos y castigados por los militares ³⁰². Del mismo modo, el sistema sanitario se ha visto gravemente afectado por el golpe militar, ya que el SAC ha despedido, detenido y encarcelado a médicos y otros trabajadores sanitarios asociados al Movimiento de Desobediencia Civil (véanse los párrafos 382 y 383 *infra*) ³⁰³.

El movimiento sindical y las organizaciones de empleadores

- 229.** Tras el golpe militar de 1988, los sindicatos fueron ilegalizados en el país, lo que obligó a muchos dirigentes y organizadores sindicales a marcharse al exilio. Hubo que esperar hasta la aprobación de la Ley de Organizaciones Sindicales, en 2011, para que los sindicatos volvieran a ser legales y se permitiera a sus dirigentes regresar a Myanmar ³⁰⁴. Gracias a un amplio proceso de liberalización política y económica que abrió espacio al establecimiento formal de organizaciones sindicales, Myanmar experimentó un aumento en la constitución e inscripción de organizaciones de trabajadores, con 264 organizaciones sindicales básicas y una federación sindical registradas en virtud de la Ley de Organizaciones Sindicales en 2012 ³⁰⁵. Contribuyeron a los avances registrados durante ese periodo los grandes aumentos en la financiación aportada por los donantes y en el apoyo al fortalecimiento de la capacidad por parte de la comunidad internacional, y las organizaciones sindicales desempeñaron un papel fundamental en la protección de los derechos humanos y laborales ³⁰⁶.
- 230.** Entre las organizaciones más destacadas que han desempeñado un papel fundamental en el movimiento sindical y en la protección de los derechos de los trabajadores, figuran la CTUM, la Federación para la Agricultura y los Campesinos de Myanmar, UITA y la MICS-TUF, así como sus organizaciones afiliadas. En 2019, la CTUM y otras 16 organizaciones ³⁰⁷ establecieron conjuntamente la Alianza Obrera de Myanmar (MLA), una coalición de sindicatos que representa a todo el movimiento obrero del país. Según la información facilitada por las autoridades militares a la CEACR en 2021, desde la entrada en vigor de la Ley de Organizaciones Sindicales, se habían registrado en virtud de esta 2 887 organizaciones

³⁰¹ Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques, *The Impacts of Attacks on Education and Military Use in Myanmar*, septiembre de 2022.

³⁰² *The Irrawaddy*, «[Myanmar Junta Arrests 15 NUG-Linked teachers](#)», 6 de abril de 2023.

³⁰³ Physicians for Human Rights, *Our Health Workers Are Working in Fear*, enero de 2022; Insecurity Insight, «[Attacks on Health Care in Myanmar \(28 December 2022 - 10 January 2023\)](#)», enero de 2023.

³⁰⁴ Tin Maung Htwe, 2022, 7.

³⁰⁵ OIT, «[Riding out the storm: Organizational resilience of trade unions and civil society organizations following the military takeover in Myanmar](#)», Nota de la OIT, agosto de 2021; CEACR - *Myanmar*, C.87, [observación](#), 2012.

³⁰⁶ OIT, «[Riding out the storm](#)», 9.

³⁰⁷ Federación de Trabajadores Industriales de Myanmar; Federación para la Agricultura y los Campesinos de Myanmar; Sindicato Solidaridad de Myanmar; Federación de Sindicatos de Myanmar; Acción para los Derechos Laborales; Red de Sindicatos de Myanmar; Federación de los Trabajadores del Sector de la Confección de Myanmar; Centro de Luz del Futuro; Federación de Trabajadores de la Construcción y la Madera de Myanmar; Federación de Sindicatos de la Energía de Myanmar; Federación de Trabajadores de la Alimentación de Myanmar; Ayudémonos Unos a Otros; Federación Sindical de Trabajadores Ferroviarios de Myanmar; Sindicato de Tráfico Ferroviario de Myanmar; Federación del Transporte de Myanmar, y Federación de Trabajadores Mineros de Myanmar.

sindicales de base, 161 organizaciones sindicales municipales, 25 organizaciones sindicales regionales o estatales, 9 federaciones sindicales y una confederación sindical ³⁰⁸.

- 231.** Tras el golpe de Estado de febrero de 2021, resurgieron las tensiones entre las autoridades y las organizaciones sindicales, aparentemente porque el movimiento sindical ya no tenía un homólogo civil con el que entablar un diálogo social y por el importante papel que las organizaciones de trabajadores desempeñaron en la movilización de las protestas prodemocráticas, a las que las autoridades militares respondieron con hostilidad ³⁰⁹. El MOLIP declaró que 16 sindicatos y organizaciones de la sociedad civil no estaban debidamente inscritos con arreglo a la ley. Desde ese momento, se han emitido órdenes de arresto contra los dirigentes y miembros de estas organizaciones y otros sindicalistas, que han sufrido detenciones, violencia e intimidación, y las oficinas sindicales han sido objeto de redadas y vigilancia, lo que ha provocado graves restricciones en la capacidad de funcionamiento de las organizaciones sindicales (véase el capítulo 7 *infra*). Otros obstáculos prácticos, como los riesgos para la seguridad, las restricciones bancarias y los cortes de electricidad, también han afectado drásticamente a la labor de las organizaciones sindicales y de empleadores ³¹⁰.
- 232.** La adopción de la Ley de Organizaciones Sindicales en 2011 también permitió aumentar la actividad de las organizaciones de empleadores, que contribuyen al desarrollo del sector privado, al crecimiento del trabajo decente y a la introducción de mejoras en las relaciones laborales, por lo que desempeñan una función esencial en la economía y la sociedad ³¹¹. En 2012, había 12 organizaciones básicas de empleadores inscritas con arreglo a la Ley de Organizaciones Sindicales, cifra que aumentó hasta 27 organizaciones básicas de empleadores, una organización municipal de empleadores y una federación de empleadores en 2021 ³¹². La principal organización empresarial del país es actualmente la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la República de la Unión de Myanmar, integrada por 16 cámaras de comercio e industria regionales y nacionales, 9 cámaras de zonas fronterizas y 75 asociaciones afiliadas ³¹³. Entre sus miembros figuran las asociaciones empresariales regionales y sectoriales más importantes del país, a saber, la Cámara Regional de Comercio e Industria de Mandalay y la Asociación de Fabricantes de Prendas de Vestir de Myanmar ³¹⁴. El golpe de Estado de febrero de 2021 y sus consecuencias, en particular los graves efectos sobre la economía nacional que se han descrito anteriormente, no solo han afectado al movimiento sindical, sino también a la capacidad de las empresas y sus organizaciones para desempeñar adecuadamente sus funciones ³¹⁵.

³⁰⁸ CEACR - Myanmar, C.87, [observación](#), 2021.

³⁰⁹ A/HRC/46/56, párr. 87; OIT, «Riding out the storm», 4; Tin Maung Htwe, 2022, 5 y 9.

³¹⁰ OIT, «Riding out the storm», 6.

³¹¹ OIT, «[Employers' organizations in Myanmar](#)».

³¹² CEACR - Myanmar, C.87, [observación](#), 2021; Agencia Danesa para el Desarrollo Sindical, «Labour Market Profile Myanmar – 2021/2022» (en adelante, «Labour Market Profile»), 10.

³¹³ Labour Market Profile, 11.

³¹⁴ Labour Market Profile, 11.

³¹⁵ GB.342/INS/5, párr. 25; OIT, [Seguimiento de las resoluciones sobre Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus 102.^a \(2013\) y 109.^a \(2021\) reuniones](#), Consejo de Administración, 343.^a reunión (noviembre de 2021), GB.343/INS/8, párr. 22; OIT, [Seguimiento de las resoluciones sobre Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en sus 102.^a \(2013\) y 109.^a \(2021\) reuniones: Informe del Director General sobre la evolución de los acontecimientos en Myanmar, que incluye información sobre las medidas de seguimiento que podría adoptar la Conferencia Internacional del Trabajo en su 110.^a reunión](#), Consejo de Administración, 344.^a reunión (marzo de 2022), GB.344/INS/12, párrs. 26-27; Miemie Byrd, «Myanmar Economy in Tailspin, 2 Years after the Military Coup», Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, 1.º de febrero de 2023.

C. Leyes y reglamentos de Myanmar pertinentes para la investigación

233. En esta sección, se examinan las leyes y reglamentos vigentes en Myanmar antes del golpe militar del 1.º de febrero de 2021 que la comisión considera pertinentes para los asuntos sometidos a su consideración. Sin pretender hacer una presentación exhaustiva de estas leyes y reglamentos, la sección se centra en los derechos de libertad sindical y de asociación y en las libertades civiles que guardan relación con ellos, la prohibición del trabajo forzoso, el tiempo de trabajo y los salarios, la solución de conflictos laborales, así como determinadas disposiciones relativas a la administración pública. Los textos publicados por las autoridades militares desde el 1.º de febrero de 2021 con el objetivo de modificar la legislación de Myanmar se examinan más adelante en el capítulo 7, sección B.

Derechos de libertad sindical

234. La Constitución concede a todos los ciudadanos el derecho de constituir asociaciones y organizaciones «cuando este no sea contrario a las leyes promulgadas para defender la seguridad de la Unión, el predominio del imperio de la ley, la paz y la tranquilidad de la comunidad, el orden público y las buenas costumbres»³¹⁶. La Ley de Organizaciones Sindicales (2011), en la que se desarrolla este derecho, se aplica en general a todos los trabajadores, incluidos los jornaleros, los trabajadores eventuales, los trabajadores agrícolas, los trabajadores domésticos, los aprendices y los empleados públicos³¹⁷, entre los que se incluyen los funcionarios nombrados en virtud de la Ley de Empleados de la Administración Pública (2013). La Ley de Organizaciones Sindicales excluye explícitamente de su ámbito de aplicación al personal de los Servicios de Defensa, a los miembros de la Policía de Myanmar y a los miembros de organizaciones armadas bajo el control de los Servicios de Defensa³¹⁸.

235. De acuerdo con la Ley de Organizaciones Sindicales, todo trabajador tiene derecho a afiliarse a una organización sindical que opere en su lugar de trabajo, que la Ley denomina «sector o ámbito de actividad», así como a renunciar libremente a dicha organización³¹⁹. La expresión «sector o ámbito de actividad» se define en la Ley de Organizaciones Sindicales como:

[E]l conjunto de las infraestructuras, privadas o públicas (fábricas, talleres, establecimientos diversos) y de las actividades (producción, construcción, renovación, comercio, industria, transportes, servicios, etc.) radicadas en el territorio de la República de la Unión de Myanmar. El concepto designa asimismo el conjunto de los departamentos y organismos públicos³²⁰.

236. Nadie puede obligar o amenazar a un trabajador, ejercer una influencia indebida sobre él o impelerle utilizando medios ilícitos para que participe o no participe en una organización sindical, aunque ello no incluye las iniciativas legítimas para convencer a los trabajadores en el marco de una campaña de sindicación³²¹.

237. Las organizaciones sindicales de base deben reunir como mínimo a 30 trabajadores de un lugar de trabajo. Si hay menos de 30 miembros, los trabajadores pueden constituir una organización junto con trabajadores de otro lugar de trabajo del mismo sector y en la misma

³¹⁶ Constitución, art. 354.

³¹⁷ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 2, a).

³¹⁸ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 2, a).

³¹⁹ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 3; Reglamento de Organizaciones Sindicales (2012), art. 3.

³²⁰ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 2, c).

³²¹ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 49.

región. En tal caso, el 10 por ciento de todos los trabajadores de los lugares de trabajo que deseen constituir una organización deberán votar a favor de su establecimiento ³²². La Ley también prevé los requisitos mínimos de afiliación de las organizaciones sindicales municipales, regionales y estatales, así como de las federaciones y confederaciones sindicales ³²³.

- 238.** Las solicitudes de inscripción deben presentarse ante la oficina del registro municipal o ante el funcionario principal encargado del registro, en función del nivel en el que esté estructurada la organización ³²⁴. La solicitud de inscripción de una organización de nivel básico debe incluir información sobre el sector o el ámbito de actividad de la organización, el número de trabajadores de dicho sector o ámbito de actividad y los nombres de los trabajadores que apoyan la constitución de la organización ³²⁵. Si la organización se establece a nivel municipal, regional o estatal, la solicitud de inscripción deberá incluir su nombre, el número de organizaciones sindicales pertinentes que apoyan su establecimiento y los documentos de recomendación de dichas organizaciones ³²⁶. Se establecen condiciones análogas para la inscripción de las federaciones y confederaciones de trabajadores ³²⁷. En todos los casos, las solicitudes deberán ir acompañadas de los estatutos o reglamentos de la organización ³²⁸.
- 239.** La inscripción de las organizaciones sindicales debe formalizarse en un plazo de treinta días (sesenta días en el caso de las federaciones y confederaciones) a partir de la recepción de la solicitud o, en su defecto, se les deberán comunicar los motivos de la denegación de inscripción ³²⁹. Una vez inscritas, las organizaciones sindicales obtienen un certificado de inscripción («formulario 7») y en la oficina del Registro se conserva una relación de las organizaciones sindicales ³³⁰. Ante la denegación o cancelación de una inscripción, toda persona tiene derecho a presentar recurso ante el Tribunal Supremo ³³¹.
- 240.** Con arreglo a la Ley de Organizaciones Sindicales, las organizaciones sindicales tienen derecho a desarrollar sus actividades sin injerencias de las autoridades públicas o los empleadores y, en particular, tienen derecho a redactar libremente sus estatutos y reglamentos, elegir a sus representantes, formular sus programas y organizar su administración y sus actividades, incluida la afiliación a organizaciones internacionales ³³².
- 241.** La Ley de Organizaciones Sindicales establece los datos que deben figurar en los estatutos o reglamentos de las organizaciones sindicales, en particular el nombre y la finalidad de la organización, las normas de afiliación, el procedimiento de elección de los dirigentes, las reuniones, la financiación y las normas de auditoría ³³³. La Ley define asimismo las competencias y obligaciones de los funcionarios municipales encargados del registro y del funcionario principal encargado del registro, incluidas las cuestiones de auditoría y de

³²² Ley de Organizaciones Sindicales, art. 4, a); Reglamento de Organizaciones Sindicales, art. 4, a).

³²³ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 4, b)-e); Reglamento de Organizaciones Sindicales, art. 4, b)-g).

³²⁴ Ley de Organizaciones Sindicales, arts. 11 y 12; Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 10-11.

³²⁵ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 11; Reglamento de Organizaciones Sindicales, art. 10.

³²⁶ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 11; Reglamento de Organizaciones Sindicales, art. 10.

³²⁷ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 12; Reglamento de Organizaciones Sindicales, art. 11.

³²⁸ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 11; Reglamento de Organizaciones Sindicales, art. 10.

³²⁹ Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 12-16.

³³⁰ Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 15 y 40.

³³¹ Ley de Organizaciones Sindicales, arts. 34-35; Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 17 y 21.

³³² Ley de Organizaciones Sindicales, arts. 6 y 17.

³³³ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 10; Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 8-9, 22-28, 32-37 y 39.

cancelación de la inscripción ³³⁴. Diversas disposiciones detallan la composición y las funciones de los comités ejecutivos ³³⁵, las cuotas de los afiliados y el uso de los fondos sindicales ³³⁶. La Ley de Organizaciones Sindicales también contiene disposiciones que regulan el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal ³³⁷, que deben leerse a la luz de las disposiciones que regulan las mismas cuestiones en la Ley de Solución de Conflictos Laborales (2012), en su forma enmendada hasta 2019 ³³⁸.

- 242.** Un empleador podrá despedir a un trabajador en los casos en que se compruebe, en el marco de un procedimiento disciplinario en el lugar de trabajo, que este ha infringido la normativa laboral puesta bajo su conocimiento (proceso de tres avisos). Sin embargo, el artículo 44 de la Ley de Organizaciones Sindicales prohíbe el cese de la relación laboral por pertenencia a una organización sindical, ejercicio de actividades organizativas o participación en una huelga ejercida en las condiciones previstas por la Ley ³³⁹. Las actividades organizativas se definen en los artículos 16 a 28 e incluyen las funciones y obligaciones del comité ejecutivo y los derechos y responsabilidades de las organizaciones sindicales, así como el establecimiento y el empleo de los fondos ³⁴⁰. En caso de cese o despido improcedentes, el caso se resolverá de acuerdo con los procedimientos de solución de conflictos.
- 243.** La Ley de Organizaciones Sindicales también proporciona una base para la constitución de organizaciones de empleadores al establecer que «los empresarios pueden instaurar estructuras análogas en virtud de la presente Ley» ³⁴¹. En consecuencia, los empleadores pueden constituir e inscribir organizaciones y afiliarse a ellas, al amparo de la Ley de Organizaciones Sindicales y del Reglamento de Organizaciones Sindicales (2012) ³⁴².
- 244.** Cabe señalar que la Ley de Asociaciones Ilegales (1908), en su forma enmendada en 1954, define la asociación ilegal como cualquier combinación u órgano de personas, conocido o no por un nombre distintivo, que incite o ayude a las personas a cometer actos de violencia o intimidación o cuyos miembros cometan habitualmente tales actos, o que haya sido declarada ilegal por el Presidente de la Unión en virtud de las facultades conferidas a este ³⁴³. Una asociación puede ser declarada ilegal si el Presidente opina que la asociación interfiere o tiene por objeto interferir en la administración de la ley o en el mantenimiento de la ley y el orden, o que constituye un peligro para la paz pública ³⁴⁴.
- 245.** Toda persona que sea miembro de una asociación ilegal, que participe en las reuniones de dicha asociación, o que contribuya, reciba o solicite cualquier contribución para los fines de dicha asociación o ayude de cualquier modo a las operaciones de dicha asociación, será castigada con una pena de prisión de hasta seis meses, con una multa o con ambas

³³⁴ Ley de Organizaciones Sindicales, arts. 32-33 y 36; Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 19-20.

³³⁵ Ley de Organizaciones Sindicales, arts. 13-16; Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 5-6, 29 y 38.

³³⁶ Ley de Organizaciones Sindicales, arts. 24-28 y 48.

³³⁷ Ley de Organizaciones Sindicales, arts. 37, 47 y 50; Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 41-42; Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 42 y 52.

³³⁸ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 2, i), 28, 40-42 y 54.

³³⁹ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 44.

³⁴⁰ Ley de Organizaciones Sindicales, arts. 16-28.

³⁴¹ Ley de Organizaciones Sindicales, art. 8.

³⁴² Reglamento de Organizaciones Sindicales, arts. 30-31.

³⁴³ Ley de Asociaciones Ilegales, art. 15. Para consultar las enmiendas de 1954, que únicamente afectaron al art. 17, véase la [Ley de Asociaciones Ilegales de 1954 \(en su forma enmendada\)](#).

³⁴⁴ Ley de Asociaciones Ilegales, art. 16.

penas ³⁴⁵. Toda persona que gestione o colabore en la gestión de una asociación ilegal, o que promueva o colabore en la promoción de una reunión de dicha asociación, o de cualquiera de sus miembros, será castigada con una pena de prisión de hasta tres años, con una multa o con ambas penas ³⁴⁶.

- 246.** La Ley de Asociaciones Ilegales también permite al Presidente informar sobre el uso de cualquier lugar para los fines de una asociación ilegal y el Magistrado de Distrito podrá tomar posesión del lugar y desalojar a cualquier persona que en él se encuentre ³⁴⁷. Asimismo, el Magistrado de Distrito podrá tomar posesión de todos los bienes muebles y declarar la incautación a favor del Estado de los bienes que pudieran utilizarse para los fines de la asociación ilegal, así como el dinero, los valores o los créditos que se utilicen o se prevea utilizar para los fines de una asociación ilegal ³⁴⁸. No se considerará que una asociación ha dejado de existir por un mero acto formal de disolución o cambio de titularidad, y se entenderá que sigue existiendo mientras subsista entre cualesquiera de sus miembros algún tipo de cooperación para los fines de dicha asociación ³⁴⁹.

Libertades civiles

Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona

- 247.** La Constitución establece que, salvo con arreglo a lo dispuesto en la legislación vigente, nada podrá ir en detrimento de la vida y la libertad personal de ninguna persona ³⁵⁰. En ella se especifica asimismo que todo ciudadano gozará del derecho a la libertad y que ningún ciudadano podrá permanecer detenido durante más de veinticuatro horas sin previa autorización de un tribunal ³⁵¹. Se añade que, salvo en asuntos relativos a medidas cautelares adoptadas para velar por la seguridad de la Unión o el predominio del imperio de la ley, la paz y la tranquilidad, de conformidad con la ley y con arreglo al interés público, o bien en asuntos autorizados en virtud de una ley vigente, ninguna persona podrá permanecer detenida durante más de veinticuatro horas sin que un magistrado competente emita la correspondiente orden de prisión preventiva ³⁵². La Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos (2017) también prohíbe la detención preventiva sin la autorización de un tribunal durante un periodo superior a veinticuatro horas, a menos que ello esté permitido en virtud de otra ley vigente ³⁵³. El Código de Procedimiento Penal (1989) establece que ningún agente de policía podrá mantener bajo arresto a una persona detenida sin orden judicial durante un periodo superior al que sea razonable con arreglo a las circunstancias del caso, y dicho periodo no excederá de veinticuatro horas, excepto cuando un juez, en virtud del artículo 167, amplíe el periodo de detención a quince días en el caso de

³⁴⁵ Ley de Asociaciones Ilegales, art. 17, 1), en su forma enmendada en 1954.

³⁴⁶ Ley de Asociaciones Ilegales, art. 17, 2), en su forma enmendada en 1954.

³⁴⁷ Ley de Asociaciones Ilegales, art. 17, A).

³⁴⁸ Ley de Asociaciones Ilegales, art. 17, B) y E).

³⁴⁹ Ley de Asociaciones Ilegales, art. 18.

³⁵⁰ Constitución, art. 353.

³⁵¹ Constitución, art. 21, a) y b).

³⁵² Constitución, art. 376.

³⁵³ [Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos](#), en su versión enmendada por la Ley de Enmienda de la Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos (2020), art. 7. («Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos»). En cuanto a las modificaciones introducidas en esta Ley por las autoridades militares en 2021, véase el capítulo 7 *infra*.

delitos castigados con una pena inferior a siete años o a treinta días en el caso de delitos castigados con una pena superior a siete años de reclusión ³⁵⁴.

- 248.** El Código Penal (1861), en su versión enmendada hasta 2019, ofrece una definición de retención improcedente ³⁵⁵ y reclusión improcedente ³⁵⁶, y establece sanciones para estas infracciones, que incluyen multa y penas de prisión de entre un mes y tres años de duración ³⁵⁷.
- 249.** La Ley de Protección de la Propiedad Pública (1947) autoriza la detención sin orden judicial de cualquier persona sospechosa de haber cometido o estar cometiendo el delito de posesión no autorizada de propiedad pública, o de robo, apropiación indebida o malversación con respecto a una propiedad pública, o bien de cualquier otro acto perjudicial, o en caso de que sea necesario detener a dicha persona con el fin de evitar que cometa cualquiera de los delitos mencionados, un delito de abuso de confianza o cualquier otro acto perjudicial ³⁵⁸. Sin previa orden de la presidencia, ninguna persona podrá permanecer en prisión preventiva por un periodo superior a quince días y nadie podrá permanecer detenido en virtud de estas disposiciones durante más de seis meses ³⁵⁹.

Derecho a la protección de la intimidad y la seguridad personales

- 250.** La Constitución establece que la Unión protegerá la intimidad y la seguridad del domicilio, los bienes, la correspondencia y otras comunicaciones de los ciudadanos con arreglo a la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Constitución ³⁶⁰. La Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos establece que todo ciudadano tiene derecho a disfrutar plenamente de la intimidad y la seguridad personales, tal y como prevé la Constitución ³⁶¹, y que el ministerio, las dependencias gubernamentales y las autoridades competentes velarán por la protección de la intimidad y la seguridad personales de los ciudadanos ³⁶².
- 251.** Si el ministerio competente desea, en virtud de una ley vigente, acceder a «la residencia de una persona o a una habitación, un edificio, un recinto o un conjunto de edificios dentro de un recinto que dicha persona utilice como residencia» con la finalidad de efectuar un registro e incautar determinados bienes, o para efectuar un registro y proceder a la detención de una persona que allí se encuentre, dicha acción deberá llevarse a cabo en presencia de al menos dos testigos, incluida una persona que actúe como administrador, jefe de aldea, jefe encargado de 100 familias o jefe encargado de 10 familias en el distrito o la comarca correspondiente ³⁶³.

³⁵⁴ Código de Procedimiento Penal, arts. 61 y 167.

³⁵⁵ El Código Penal, en su artículo 339, establece lo siguiente: «Se considerará que quien obstaculice voluntariamente a cualquier persona, de modo que le impida proceder en cualquier dirección en la que esta tenga derecho a desplazarse, comete una retención improcedente de dicha persona».

³⁵⁶ El Código Penal, en su artículo 340, establece lo siguiente: «Se considerará que quien retenga injustamente a una persona, de tal manera que le impida avanzar más allá de determinados límites concretos, comete una reclusión improcedente de dicha persona». Véase también el art. 342.

³⁵⁷ Código Penal, arts. 341-342 y 345-348.

³⁵⁸ Ley de Protección de la Propiedad Pública, 1947, arts. 6, 1); 7,1); 2), y 2, A).

³⁵⁹ Ley de Protección de la Propiedad Pública, 1947, art. 7, 3).

³⁶⁰ Constitución, art. 357.

³⁶¹ Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos, art. 3.

³⁶² Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos, art. 4.

³⁶³ Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos, art. 5, b).

- 252.** El artículo 8 de la Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos prevé una serie de garantías relativas a la intimidad y la seguridad personales:

Sin el permiso, la autorización o la orden pertinentes con arreglo a la legislación vigente o sin permiso del Presidente o del Gobierno de la Unión, nadie podrá:

- a) acceder a la residencia de un ciudadano o a una habitación, un edificio, un recinto o un conjunto de edificios dentro de un recinto que dicho ciudadano utilice como residencia con la finalidad de efectuar un registro e incautar determinados bienes, o para proceder a la detención de una persona que allí se encuentre;
- b) vigilar, espiar e investigar a los ciudadanos de manera que pueda invadirse la intimidad personal y ponerse en peligro la seguridad personal o se afecte a la dignidad humana;
- c) interceptar comunicaciones personales mediante cualquier dispositivo de telecomunicación o interferir en ellas de cualquier modo;
- d) exigir a los operadores de telecomunicaciones que faciliten cualquier información personal sobre datos telefónicos y de comunicaciones electrónicas y transmitirla a terceros;
- e) abrir, registrar, confiscar, destruir o dañar cualquier correspondencia, sobre, paquete o envío que se entregue para fines privados de terceros;
- f) inmiscuirse por la fuerza en los asuntos personales y familiares de un ciudadano o actuar de cualquier manera con la intención de calumniar o afectar a la dignidad y la reputación de una persona;
- g) apoderarse por la fuerza de los bienes muebles o inmuebles que pertenezcan legalmente a un ciudadano o dañarlos o destruirlos intencionadamente de forma directa o indirecta.

Derecho a un juicio justo

- 253.** La Constitución establece los siguientes «principios judiciales»: la administración independiente de la justicia con arreglo a la ley; la administración de justicia en audiencia pública salvo prohibición legal, y la garantía, en todos los casos, del derecho de defensa y el derecho de recurso conforme a la ley ³⁶⁴. En ella se especifica asimismo que todo ciudadano gozará del derecho a la igualdad y del derecho a la justicia ³⁶⁵, y que la Unión garantizará a todas las personas que disfruten de los mismos derechos ante la ley y les proporcionará protección jurídica por igual ³⁶⁶. No se negará a ningún ciudadano la reparación de agravios reconocidos por la ley mediante el debido proceso legal, salvo en caso de invasión extranjera, insurrección o emergencia ³⁶⁷.

Libertad de reunión

- 254.** La Constitución establece la libertad de reunión pacífica sin armas y de celebración de manifestaciones, siempre que estas no sean contrarias a las leyes promulgadas para defender la seguridad de la Unión, el imperio de la ley, la paz y la tranquilidad de la comunidad, el orden público y las buenas costumbres ³⁶⁸. Tanto la Constitución como la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas (2016) establecen que todo ciudadano es responsable de la

³⁶⁴ Constitución, art. 19. El derecho de defensa del acusado conforme a la ley también está reconocido en el art. 375.

³⁶⁵ Constitución, art. 21, a).

³⁶⁶ Constitución, art. 347.

³⁶⁷ Constitución, art. 381.

³⁶⁸ Constitución, art. 354, b).

seguridad nacional, la paz y la tranquilidad públicas, las buenas costumbres y el predominio del imperio de la ley ³⁶⁹.

- 255.** La Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas permite a los ciudadanos y las entidades hacer uso de los derechos de reunión y manifestación pacíficas, y tiene por objeto ofrecer cobertura jurídica para el ejercicio de esos derechos y para proteger a la población del acoso, el peligro, el daño y la obstrucción que puedan generar quienes ejercen su derecho de reunión y manifestación pacíficas ³⁷⁰. En virtud de esta Ley, se entiende por reunión pacífica la congregación pacífica de más de una persona, sin armas y con respeto de los reglamentos aplicables en la que se pronuncien discursos en lugares públicos permitidos conforme a la ley con el fin de expresar deseos y convicciones ³⁷¹. La manifestación pacífica se define como una manifestación pacífica, ordenada y sin armas durante la cual se profieren cánticos en una vía pública por parte de un grupo de ciudadanos o una entidad con la intención de expresar sus sentimientos y opiniones, incluidas las actividades de ciudadanos a título individual ³⁷².
- 256.** Los ciudadanos o entidades que deseen ejercer los derechos de reunión y manifestación pacíficas deben informar por escrito al cuerpo de policía municipal competente al menos 48 horas antes del día previsto y proporcionar información específica, incluidos el propósito, el lugar, la fecha, la hora, el contenido del discurso, el orden del día y el número estimado de participantes ³⁷³. La policía debe proporcionar la protección necesaria a los asistentes a una reunión o manifestación pacífica a fin de evitar que se produzcan situaciones de acoso, destrucción u obstrucción ³⁷⁴.
- 257.** La Ley establece además normas específicas que deben observar los participantes en una reunión o manifestación pacíficas. Según el artículo 10, las personas que celebren una reunión o manifestación pacíficas no podrán:
- a) pronunciar discursos o [incurrir en] conductas susceptibles de causar disturbios, obstrucción, molestias, peligro, lesiones o coacción al público;
 - b) [incurrir en] conductas que puedan causar contaminación ambiental en el lugar de reunión o a lo largo del recorrido de la manifestación;
 - c) obstruir el paso de los vehículos, los peatones y el público en general con la intención de causar molestias;
 - d) pronunciar discursos o [incurrir en] conductas que puedan ir en detrimento del Estado y la Unión, la raza, la religión, la dignidad humana o las buenas costumbres;
 - e) pronunciar discursos en los que se proporcione información o datos falsos;
 - f) sostener o mostrar banderas, carteles y letreros diferentes de las banderas, carteles y letreros previamente notificados durante la celebración de reuniones y manifestaciones pacíficas;
 - g) utilizar altavoces diferentes de los megáfonos o corear y gritar otros lemas que no sean los lemas notificados para la celebración de una reunión pacífica;
 - h) [incurrir en] conductas o pronunciar discursos destinados a realizar un trato discriminatorio, degradante y denigratorio por razón de las diferencias existentes entre los seres humanos;

³⁶⁹ Constitución, art. 21, c); [Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas](#), art. 3, a).

³⁷⁰ [Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas](#), art. 3, b) y c).

³⁷¹ [Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas](#), art. 2, c) y e).

³⁷² [Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas](#), art. 2, f).

³⁷³ [Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas](#), art. 4.

³⁷⁴ [Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas](#), art. 13.

- i) inducir a cualquier persona, mediante la entrega de dinero u otra cosa, a que organice de forma deshonesta una reunión o manifestación pacífica;
- j) ejercer amenazas, medidas de fuerza, coacción o influencia indebida sobre cualquier persona durante la celebración de una reunión o manifestación pacífica;
- k) incumplir las condiciones de la presente Ley e infringir los acuerdos relativos a las condiciones predeterminadas por las personas u organizaciones autorizadas de acuerdo con los requisitos locales ³⁷⁵.

258. Está prohibido asimismo que las personas participantes en una reunión o manifestación pacífica porten armas, pongan en peligro a terceros, lleven a cabo agresiones violentas o actúen de tal forma que puedan causar perjuicios a las propiedades estatales, públicas o privadas ³⁷⁶. Cuando una persona o entidad competente prohíba una reunión o manifestación debido a una infracción de la ley o de la normativa vigente, dicha reunión o manifestación deberá detenerse y dispersarse ³⁷⁷. Los agentes de policía deben advertir al organizador de la reunión o manifestación sobre cualquier infracción de las disposiciones reglamentarias ³⁷⁸. Si se hace caso omiso de dicha advertencia, el Administrador del Departamento de Administración General del Municipio podrá a su vez emitir una advertencia con el fin de detener la reunión o manifestación pacífica ³⁷⁹. En caso de que prosiga la infracción de las disposiciones reglamentarias a pesar de las indicaciones para que se les ponga fin, el Jefe de la Policía Municipal deberá adoptar las medidas oportunas de acuerdo con las leyes, reglamentos, políticas y procedimientos vigentes, sin hacer un uso excesivo de la fuerza ³⁸⁰. Se adoptarán medidas similares cuando una persona u organización organice una reunión o manifestación sin haberlo notificado debidamente conforme a las exigencias legales ³⁸¹. Los artículos 18 a 21 de la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas prevén las sanciones correspondientes a la infracción de las disposiciones anteriores, con penas de prisión (de entre un mes y un año de duración), multa (de 10 000 a 100 000 kyats) o ambas ³⁸².

259. Varias disposiciones del Código Penal contemplan los delitos contra el orden público, entre ellos el delito de reunión ilegal ³⁸³. En ellas se precisa que una reunión que no sea ilegal en el momento de su constitución podrá adquirir ese carácter con posterioridad y se prevén sanciones por participación, intervención o permanencia en reunión ilegal que incluyen pena de prisión (de entre seis meses y dos años), multa o ambas ³⁸⁴. Siempre que una reunión ilegal o cualquiera de las personas que participen en ella recurran al uso de la fuerza o la violencia para perseguir su objetivo común, todos los miembros que participen en dicha reunión serán considerados culpables del delito de disturbios, castigado con pena de hasta dos años de prisión, multa o ambas ³⁸⁵. En caso de participación en disturbios con un arma letal o con

³⁷⁵ Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, art. 10.

³⁷⁶ Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, art. 11.

³⁷⁷ Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, art. 12.

³⁷⁸ Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, art. 14, a).

³⁷⁹ Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, arts. 14 y 15.

³⁸⁰ Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, art. 16.

³⁸¹ Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, art. 17.

³⁸² Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, art. 20.

³⁸³ Código Penal, arts. 141-151.

³⁸⁴ Código Penal, arts. 142-145, 151.

³⁸⁵ Código Penal, arts. 146-147.

cualquier cosa que, utilizada como arma delictiva, pueda causar la muerte, la pena podrá ampliarse hasta tres años de prisión, multa o ambas ³⁸⁶.

Libertad de opinión y de expresión

- 260.** La Constitución concede a todos los ciudadanos el derecho de constituir asociaciones y organizaciones cuando este no sea contrario a las leyes promulgadas para defender la seguridad de la Unión, el predominio del imperio de la ley, la paz y la tranquilidad de la comunidad, el orden público y las buenas costumbres ³⁸⁷. La Ley de Telecomunicaciones (2013), en su versión enmendada en 2017, la Ley de Transacciones Electrónicas (2004) y el Código Penal establecen restricciones a este derecho y prevén las sanciones aplicables en caso de infracción.
- 261.** La Ley de Telecomunicaciones autoriza al Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de la Información a que, en caso de emergencia, obre en aras del interés público, ordene al titular de una concesión la suspensión de un servicio de telecomunicaciones, la interceptación e interrupción de una forma específica de comunicación, la obtención de la información y las comunicaciones necesarias y la cesión temporal del control sobre el servicio de telecomunicaciones y los equipos de telecomunicaciones ³⁸⁸.
- 262.** La Ley de Telecomunicaciones establece que quien incurra en extorsión, difamación, molestias o amenazas dirigidas a otra persona a través de una red de telecomunicaciones podrá ser condenado a una pena de prisión no superior a dos años, a una multa no superior a 1 millón de kyats o a ambas penas ³⁸⁹. El Código Penal también tipifica el delito de difamación y establece que, excepto en los casos que se consideren exentos, incurrirá en difamación quien, valiéndose de expresiones orales o escritas o mediante signos o representaciones visuales, formule o publique cualquier acusación relativa a otra persona con la intención de causarle un perjuicio, o sabiendo o teniendo fundamentos para creer que dicha imputación afectará negativamente a la reputación de dicha persona ³⁹⁰. La Ley de Transacciones Electrónicas prevé una pena de un máximo de cinco años de prisión, multa o ambas para quien genere, modifique o altere información o distribuya información generada, modificada o alterada mediante tecnología electrónica con el objetivo de perjudicar los intereses o menoscabar la dignidad de cualquier organización o persona ³⁹¹.
- 263.** La Ley de Transacciones Electrónicas prevé además penas de entre siete y quince años de prisión y multa para quien, valiéndose de la tecnología de transacciones electrónicas, sea condenado por cualquier acto que resulte perjudicial para la seguridad del Estado o el predominio del imperio de la ley, la paz y la tranquilidad de la comunidad, la solidaridad nacional, la economía nacional o la cultura nacional, y para quien reciba, envíe y distribuya cualquier información sobre secretos relativos a la seguridad del Estado, el predominio del imperio de la ley, la paz y la tranquilidad de la comunidad o la solidaridad, la economía o la cultura nacionales ³⁹². En virtud de la Ley de Telecomunicaciones, la comunicación, recepción,

³⁸⁶ Código Penal, art. 148.

³⁸⁷ Constitución, art. 354.

³⁸⁸ Ley de Telecomunicaciones, art. 77.

³⁸⁹ Ley de Telecomunicaciones, art. 66, d). Véase Ley de Enmienda a la Ley de Telecomunicaciones, 2017.

³⁹⁰ Código Penal, art. 499.

³⁹¹ Ley de Transacciones Electrónicas, art. 34.

³⁹² Ley de Transacciones Electrónicas, art. 33, a) y b).

transmisión, distribución o transmisión de información incorrecta de forma deshonesta o con implicación directa, se castiga con pena de prisión no superior a un año, multa o ambas ³⁹³.

264. Los artículos 124A y 124B del Código Penal tipifican los siguientes delitos contra las instituciones del Estado cometidos mediante el uso de expresiones verbales, escritas y de otro tipo:

124A. Todo aquel que, valiéndose de expresiones orales o escritas o mediante signos o representaciones visuales o de otro modo, incite o intente incitar al odio o a la insubordinación, o promueva o trate de promover la desafección hacia el Gobierno legalmente constituido de la Unión o de sus unidades constitutivas será castigado con una pena de veinte años de prisión, que podrá ir acompañada de multa, por una pena de hasta siete años de prisión, que podrá ir acompañada de multa, o con una multa [sic].

Explicación 1. La expresión «desafección» incluye la deslealtad y todo sentimiento de hostilidad.

Explicación 2. Los comentarios que expresen desaprobación respecto a las medidas del Gobierno con miras a obtener su modificación por medios lícitos, sin promover o tratar de promover el odio, el desprecio o la desafección, no son constitutivos de delito con arreglo al presente artículo.

Explicación 3. Los comentarios que expresen desaprobación respecto a las medidas administrativas o de otra índole que adopte el Gobierno, sin promover o tratar de promover el odio, el desprecio o la desafección, no serán constitutivos de delito con arreglo al presente artículo ³⁹⁴.

124B. Todo aquel que:

- a) de forma consciente o deliberada, propugne, aconseje o enseñe el deber, la necesidad, la conveniencia o la pertinencia de derrocar o destruir los órganos de la Unión o de sus unidades constitutivas mediante el uso de la fuerza o la violencia o a través del asesinato de cualquier funcionario de alguno de esos órganos, o
- b) de forma consciente o deliberada, imprima, publique, edite, emita, divulgue, comercialice, distribuya o exhiba públicamente cualquier material escrito o impreso que propugne, aconseje o enseñe el deber, la necesidad, la conveniencia o la pertinencia de derrocar o destruir alguno de esos órganos mediante el uso de la fuerza o la violencia, o
- c) organice o ayude a organizar cualquier sociedad, grupo o asamblea de personas que enseñe, propugne o fomente el derrocamiento o la destrucción de alguno de esos órganos mediante el uso de la fuerza o la violencia, o
- d) se asocie o afilie a cualquiera de esas sociedades, grupos o asambleas de personas teniendo conocimiento de sus fines,

será castigado con pena de prisión de cualquier tipo por un periodo que no podrá ser inferior a tres años ni superior a diez, y también podrá ser objeto de multa.

Explicación. A los efectos del presente artículo, la expresión «los órganos de la Unión o de sus unidades constitutivas» se refiere a los órganos de la Unión o de sus unidades constitutivas con arreglo a lo dispuesto en la Constitución de la Unión de Birmania ³⁹⁵.

265. En el artículo 505 del Código Penal, se establece el siguiente delito:

Todo aquel que elabore, publique o distribuya alguna declaración, rumor o informe,

³⁹³ Ley de Telecomunicaciones, art. 68.

³⁹⁴ Código Penal, art. 124A.

³⁹⁵ Código Penal, art. 124B.

- a) con la intención de causar o susceptible de causar que un miembro de los Servicios de Defensa se amotine, desatienda sus obligaciones o falte a su deber de cualquier otro modo, o
- b) con la intención de causar o susceptible de causar miedo o alarma entre la población o en algún sector de la población de tal manera que alguna persona pueda verse inducida a cometer un delito contra el Estado o contra la tranquilidad pública; o
- c) con la intención de incitar o susceptible de incitar a alguna clase o comunidad de personas a cometer cualquier tipo de delito contra los miembros de cualquier otra clase o comunidad,

será castigado con una pena de hasta dos años de prisión, con una multa o con ambas penas.

Excepción. En el sentido del presente artículo, no se considerará delito la elaboración, publicación o distribución de dichas declaraciones, rumores o informes cuando la persona responsable tenga motivos razonables para creer que tales declaraciones, rumores o informes son veraces y proceda a su elaboración, publicación o distribución sin que medien las intenciones arriba mencionadas.

Trabajo forzoso u obligatorio

- 266.** Como ya se ha indicado, el Convenio núm. 29 exige explícitamente a los Estados Miembros que lo ratifiquen la adopción de disposiciones legislativas por las que se prohíba el trabajo forzoso u obligatorio ³⁹⁶. En Myanmar, el artículo 374 del Código Penal establece la prohibición del «trabajo obligatorio ilegal» de la siguiente manera:

Quienquiera que obligue ilegalmente a una persona a trabajar contra su voluntad será castigado con una pena de prisión no superior a un año, con una multa o con ambas.

- 267.** Esta disposición ya estaba en vigor cuando Myanmar, por entonces Birmania, ratificó el Convenio núm. 29 en 1955 ³⁹⁷. La Ley de Aldeas (1907) y la Ley de Ciudades (1907) vigentes en aquel momento permitían y regulaban la exacción del trabajo forzoso, que, por consiguiente, se consideraba como una imposición legal del trabajo. En 1999, las autoridades dictaron dos órdenes por las que se suspendía la facultad de imponer trabajo forzoso en virtud de las dos leyes mencionadas y se declaraba su prohibición ³⁹⁸.

- 268.** La Constitución de Myanmar establece la prohibición de la esclavitud, la trata de personas y el trabajo forzoso:

358. La Unión prohíbe la esclavitud y la trata de personas.

359. La Unión prohíbe toda forma de trabajo forzoso, excepto los trabajos forzosos como sanción por delito debidamente condenado y las tareas asignadas por la Unión de acuerdo con la legislación en interés del público.

- 269.** La Ley de Lucha contra la Trata de Personas (2005) tiene como objetivo prevenir y eliminar la trata de personas, con especial atención a las mujeres, los niños y los jóvenes, a la vez que busca proteger los derechos de las víctimas. La Ley exige al Gobierno la creación y administración de un «Organismo Central para la Lucha contra la Trata de Personas», compuesto por los ministros y altos funcionarios pertinentes encargados del establecimiento

³⁹⁶ Art. 25 del Convenio núm. 29.

³⁹⁷ Pese a la introducción de algunos cambios, el Código Penal de Myanmar sigue siendo prácticamente idéntico al Código Penal de la India de 1860, que heredó en 1889 junto con el Código de Procedimiento Penal de 1861.

³⁹⁸ Véase *supra* el capítulo 3, párrs. 80 y 81.

de políticas, la supervisión de su ejecución y la preparación de memorias al respecto ³⁹⁹. El artículo 3 de la Ley define la «trata de personas» con el siguiente tenor:

- a) Por «trata de personas» se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la venta, la adquisición, el préstamo, el alquiler, la acogida o la recepción de personas con vistas a su explotación, con o sin su consentimiento, y habiendo incurrido en alguno de los siguientes actos:
- 1) amenaza, uso de la fuerza u otra forma de coacción;
 - 2) secuestro;
 - 3) fraude;
 - 4) engaño;
 - 5) abuso de poder o autoridad aprovechando la situación de vulnerabilidad de una persona;
 - 6) entrega o aceptación de dinero u otra prestación con el fin de obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.

Explicación 1. La explotación incluye la recepción o el acuerdo para la recepción de dinero u otra compensación a cambio de la prostitución de una persona por otra, otras formas de explotación sexual, trabajo forzoso, servicios forzosos, esclavitud, servidumbre, servidumbre por deudas o la extracción y venta de órganos del cuerpo.

Explicación 2. Por prostitución se entiende cualquier acto, uso, consumación o plan que implique la utilización de una persona por otra con el objetivo de mantener relaciones sexuales o una conducta lasciva a cambio de dinero, una prestación o cualquier otra compensación.

Explicación 3. Por servidumbre por deudas se entiende el compromiso del deudor a entregar su trabajo o sus servicios personales o los de otra persona que esté bajo su control como pago o garantía de una deuda, cuando la duración y la naturaleza del servicio no estén claramente definidas o cuando no se aplique para la liquidación de la deuda un cálculo equitativo del valor de los servicios prestados.

270. La Ley de Lucha contra la Trata de Personas establece que las personas declaradas culpables de trata serán castigadas con penas de prisión de un mínimo de cinco y un máximo de diez años, y de entre diez años de prisión y cadena perpetua en caso de trata de mujeres, niños o jóvenes ⁴⁰⁰. Los responsables también podrán ser objeto de multa. Además, se tipifican otros delitos relacionados con la trata, como la asistencia o complicidad, y se establecen penas más duras por trata en caso de que la responsabilidad recaiga sobre un grupo delictivo organizado ⁴⁰¹. El artículo 37 establece que: «Para el procesamiento de cualquier delito tipificado en la presente Ley, deberá obtenerse la autorización previa del Organismo Central o de cualquier otro organismo designado por este».

271. La Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas (2012) derogó la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades. La Ley fue enmendada en marzo de 2012 a fin de incluir un nuevo artículo 27A:

Quien obligue a una persona a trabajar o a prestar un servicio so pena de sanción y si dicha persona no se hubiere ofrecido voluntariamente para realizar ese trabajo o prestar ese servicio, será sancionado por el tribunal competente con pena de prisión inferior o igual a un año, con multa inferior o igual a 100 000 Kyats o bien con ambas penas ⁴⁰².

³⁹⁹ Ley de Lucha contra la Trata de Personas, capítulo III. Véase la [traducción](http://www.mlis.gov.mm) de la Ley al inglés en www.mlis.gov.mm.

⁴⁰⁰ Ley de Lucha contra la Trata de Personas, arts. 24 y 25.

⁴⁰¹ Ley de Lucha contra la Trata de Personas, arts. 26 a 33.

⁴⁰² Ley por la que se modifica la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas (2012), que introduce un nuevo artículo 27A. Véase una traducción oficiosa al inglés facilitada por el Ministerio de Trabajo de Myanmar en OIT, *Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*, Consejo de Administración, 313.^a reunión (marzo de 2012), GB.313/INS/6(Add.2).

- 272.** La Ley sobre los Derechos del Niño (2019), cuya finalidad es promover y proteger los derechos del niño, incluye disposiciones que proporcionan protección frente al trabajo forzoso u obligatorio y frente a las peores formas de trabajo infantil y discriminación. El artículo 21, *a)* establece que «[t]odos los niños nacidos en el país tendrán derecho a la inscripción de su nacimiento de forma gratuita y sin discriminación alguna», mientras que en el artículo 22 se estipula que «[t]odos los niños inscritos en el registro de nacimientos tendrán derecho a la ciudadanía de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente»⁴⁰³. La Ley define la discriminación como «la discriminación por razón de ciudadanía, etnia, nacionalidad, casta, origen, color, sexo, idioma, religión, ocupación, condición social, cultura, situación económica, discapacidad, convicciones políticas u orientación sexual»⁴⁰⁴.
- 273.** Según el artículo 48, *a)* de la Ley sobre los Derechos del Niño, «[n]ingún niño será obligado a trabajar ni [será] empleado en las peores formas de trabajo». Según la definición que figura en la Ley, las «peores formas de trabajo infantil» incluyen «[l]a venta del niño, la esclavitud, la servidumbre, la trata, la servidumbre por deudas, el reclutamiento forzoso u obligatorio para ser utilizado en conflictos armados o el trabajo forzoso u obligatorio»⁴⁰⁵.
- 274.** El capítulo de la Ley sobre los Derechos del Niño relativo a la presencia de niños en conflictos armados incluye las siguientes disposiciones:
60. Con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los niños afectados por conflictos armados, las respectivas dependencias gubernamentales, organizaciones gubernamentales, fuerzas armadas y grupos armados deberán:
- [...]
- c. adoptar todas las medidas posibles frente al reclutamiento y la utilización en conflictos armados dentro del territorio del Estado de personas que no hayan cumplido los 18 años de edad, así como para el licenciamiento de dichos reclutas;
- d. garantizar el procesamiento de los responsables de violaciones contra los derechos de los niños en relación con conflictos armados. Cuando los infractores sean miembros del personal militar del Tatmadaw, se remitirán los casos a la jurisdicción militar para su procesamiento. Tras el traslado del caso, se solicitará al Tribunal Militar una copia de la sentencia, que será remitida a su vez a la familia del menor cuyos derechos hayan sido vulnerados.
61. Incurrirá en delito toda persona que cometa alguna de las siguientes violaciones que atenten contra los derechos de los niños durante un conflicto armado:
- a. el reclutamiento y la utilización de niños en conflictos armados;
- b. la coacción o convocatoria forzosa de niños para el transporte de alimentos, armas y suministros;
- [...]
62. Los niños tendrán los siguientes derechos durante los conflictos armados:
- [...]
- b. El derecho a la protección frente a la coacción, la tortura u otras formas de trato cruel, inhumano o degradante, al reclutamiento como castigo por incumplimiento y a la participación forzosa en conflictos armados.
- [...]

⁴⁰³ Esta y las siguientes citas de disposiciones de la Ley sobre los Derechos del Niño están extraídas de la [traducción](#) oficiosa al inglés de la Ley realizada por la OIT, que está disponible en la base de datos NATLEX de la OIT.

⁴⁰⁴ Ley sobre los Derechos del Niño, art. 3, *u)*.

⁴⁰⁵ Ley sobre los Derechos del Niño, art. 3, *t)*, *i)*.

275. Además, el artículo 66 de la Ley sobre los Derechos del Niño prohíbe la explotación sexual de menores, la prostitución infantil y la pornografía infantil:

66. Se considerará que incurre en delito penal toda persona que cometa cualquiera de los siguientes actos contra niños, con o sin el consentimiento de estos:

- a. explotación sexual, trasplante de órganos a cambio de alguna prestación o imposición de trabajos forzados, así como la venta, oferta, traslado o recepción de niños para tales prácticas;
- b. prostitución, oferta, adquisición, compra o prestación de asistencia para dichos fines;
- c. producción de pornografía infantil u oferta, venta, posesión, importación o exportación de contenidos pornográficos relacionados con niños.

276. El capítulo XXVII de la Ley sobre los Derechos del Niño tipifica delitos y establece penas en relación con los actos prohibidos, en particular «el trabajo forzoso o la servidumbre forzosa», que conllevan una sanción de un mínimo de ocho meses y un máximo de cinco años de prisión y también pueden castigarse con una multa de entre 800 000 y 1 600 000 kyats ⁴⁰⁶.

277. La Ley sobre el Servicio Militar (2010) establece que todo ciudadano debe recibir formación militar y servir en las fuerzas armadas. Los ciudadanos varones de entre 18 y 35 años y las ciudadanas de entre 18 y 27 años pueden ser llamados a cumplir el servicio militar por una duración no superior a veinticuatro meses ⁴⁰⁷. Asimismo, la Ley prevé el reclutamiento de «técnicos y expertos del Tatmadaw» que deberán prestar servicio durante periodos de hasta un máximo de treinta y seis meses ⁴⁰⁸. Los ciudadanos varones de entre 18 y 45 años y las ciudadanas de entre 18 y 35 años pueden ser reclutados para prestar servicio como expertos ⁴⁰⁹. Además, la Ley proporciona una base jurídica para la movilización militar en los siguientes términos:

21, a) Cuando surja o haya razones suficientes para que surja un estado de emergencia que ponga en peligro la defensa y la seguridad del Estado, en una de sus regiones o en la totalidad del territorio, el Gobierno emitirá la orden de movilizar a algunos o todos los ciudadanos que reúnan las condiciones, o bien a algunos o todos los ciudadanos que estén realizando el servicio militar o que lo hayan completado, los cuales serán convocados para prestar servicio en la región apropiada.

278. La Ley entró en vigor el 4 de noviembre de 2010, día de su promulgación. Con arreglo a sus disposiciones, quedó derogada la Ley del Servicio Militar Público (1959) y se estableció que «el Ministerio de Defensa promulgará los reglamentos, estatutos, procedimientos, anuncios, órdenes y directrices que sean necesarios» para su aplicación ⁴¹⁰.

Tiempo de trabajo y salarios

279. El tiempo de trabajo y los salarios son elementos centrales de la protección de los trabajadores y resultan esenciales para comprender el contexto de la presente investigación. Se incluyen disposiciones relativas al tiempo de trabajo en diversos estatutos y normas, como la Ley de Fábricas (1951), en su forma enmendada en 2016 ⁴¹¹, la Ley de Comercios y Establecimientos (2016) y el Reglamento de Comercios y Establecimientos (2018), la Ley de Licencias y

⁴⁰⁶ Ley sobre los Derechos del Niño, art. 103, a), 4).

⁴⁰⁷ Ley sobre el Servicio Militar, arts. 2, b) y 3, a) (traducción oficiosa al inglés).

⁴⁰⁸ Ley sobre el Servicio Militar, art. 3, b) y c).

⁴⁰⁹ Ley sobre el Servicio Militar, art. 2, b).

⁴¹⁰ Ley sobre el Servicio Militar, arts. 1, b), 32 y 33.

⁴¹¹ Ley de Enmienda de la Ley de Fábricas de 1951 (2016).

Vacaciones (1951) y el Reglamento de Licencias y Vacaciones (2018). En cuanto a los salarios, los principales textos legislativos son la Ley del Salario Mínimo (2013) y la Ley del Pago de Salarios (2016). A continuación figura un examen de estas leyes y reglamentos a fin de identificar las principales normas y derechos que establecen en materia de duración del trabajo, descanso semanal, salarios y horas extraordinarias ⁴¹².

Horas de trabajo

- 280.** En virtud de la Ley de Fábricas, no se exigirá ni se permitirá a ningún trabajador que trabaje en una fábrica durante más de cuarenta y cuatro horas a la semana. Cuando, por razones técnicas, el trabajo en una fábrica deba realizarse de forma continuada, el horario semanal podrá extenderse hasta las cuarenta y ocho horas ⁴¹³. La Ley establece además un límite de ocho horas de trabajo al día, con un mínimo de una pausa cada cinco horas, y en ella se dispone que, de manera conjunta, los periodos de pausa y las horas de trabajo no podrán abarcar más de diez horas en un mismo día ⁴¹⁴. La Ley de Comercios y Establecimientos establece que no se podrá exigir a un trabajador que trabaje más de ocho horas al día y cuarenta y ocho horas a la semana ⁴¹⁵. Los trabajadores no trabajarán más de cuatro horas sin tener una pausa de al menos treinta minutos, y los periodos de trabajo y descanso en un día determinado no podrán superar las once horas en total ⁴¹⁶.

Descanso semanal

- 281.** La Ley de Licencias y Vacaciones tiene una amplia cobertura, que abarca a los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Fábricas y de la Ley de Comercios y Establecimientos ⁴¹⁷. El Reglamento de Licencias y Vacaciones especifica que los trabajadores cubiertos por la Ley tienen derecho a un día de descanso semanal retribuido ⁴¹⁸. En virtud de la Ley de Fábricas, se designa el domingo como día de descanso semanal ⁴¹⁹. El empresario deberá solicitar el consentimiento de los trabajadores y la aprobación de las autoridades de inspección del trabajo para poder solicitar que se trabaje en un día de descanso semanal ⁴²⁰,

⁴¹² De los convenios de la OIT relativos al tiempo de trabajo y los salarios, los siguientes instrumentos están en vigor para Myanmar: el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14), el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), y el Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936 (núm. 52). Las observaciones más recientes formuladas por la CEACR con relación a estos convenios son: CEACR - Myanmar, C.1, solicitud directa, 2023; C.14, solicitud directa, 2023; C.26, solicitud directa, 2021, y C.52, observación, 2023.

⁴¹³ Ley de Fábricas, art. 59.

⁴¹⁴ Ley de Fábricas, arts. 62 y 64.

⁴¹⁵ Ley de Comercios y Establecimientos, art. 11, a).

⁴¹⁶ Ley de Comercios y Establecimientos, art. 12, a).

⁴¹⁷ Ley de Licencias y Vacaciones, art. 2, 4) y anexo de la Ley.

⁴¹⁸ Reglamento de Licencias y Vacaciones, párr. 3.

⁴¹⁹ Ley de Fábricas, art. 60.

⁴²⁰ En el Reglamento de Licencias y Vacaciones, párrafo 9, se establece lo siguiente: «Cuando las circunstancias exijan o generen la necesidad de trabajar en el día de descanso semanal, deberá recibirse antes el consentimiento previo del trabajador. Además, este hecho deberá ponerse en conocimiento del Departamento antes del día en cuestión y se solicitará el correspondiente permiso [del Departamento]. Únicamente se podrá proceder en ese sentido tras haber recibido la aprobación del Departamento» (traducción realizada a partir de una traducción oficiosa al inglés); Ley de Fábricas, art. 60, 1), b), ii), en su forma enmendada por el artículo 27 de la Ley de Enmienda de la Ley de Fábricas de 1951 (2016), que dice lo siguiente: «cuando sea necesario que el trabajo se realice durante el día de descanso semanal, el empresario o administrador, con el consentimiento de los trabajadores, podrá solicitar permiso, con un mínimo de tres días de antelación, al Departamento de Inspección de Fábricas y de la Legislación del Trabajo o a un inspector designado por este, y únicamente permitirá que los trabajadores presten dicho servicio después de haber recibido el correspondiente permiso»).

en cuyo caso deberá concederse un día de descanso compensatorio ⁴²¹. Lo mismo se aplicará al trabajo excepcional en día festivo ⁴²².

Horas extraordinarias

- 282.** Aunque se establecen límites en materia de horas de trabajo diarias y semanales, como se describe más arriba en el párrafo 279, la legislación de Myanmar permite realizar trabajos por encima de estos límites. En ella, se fijan límites en materia de horas extraordinarias y se prevén las normas para su remuneración. En el caso de los trabajadores cubiertos por la Ley de Comercios y Establecimientos, no se podrá superar la cifra de doce horas extraordinarias en una semana determinada ⁴²³. No obstante, en caso necesario debido a circunstancias especiales, se permite hasta un máximo de dieciséis horas extraordinarias a la semana, siempre que estas no se prolonguen más allá de la medianoche ⁴²⁴. Mediante una directiva administrativa, se ha fijado un límite de veinte horas extraordinarias a la semana en las fábricas, con un máximo de tres horas diarias de lunes a viernes y cinco horas los sábados ⁴²⁵.
- 283.** En virtud de la Ley de Empleo y Desarrollo de las Competencias Profesionales, las horas extraordinarias deben abordarse en el contrato de trabajo ⁴²⁶. El modelo oficial de contrato laboral tipo publicado por el MOLIP incluye una cláusula por la que se establece que «el empleador y el trabajador podrán decidir de mutuo acuerdo que el trabajador realice horas extraordinarias con arreglo a la legislación laboral aplicable» ⁴²⁷. En virtud de las normas aplicables con relación a los días de descanso semanal que se han mencionado anteriormente en el párrafo 281, las horas extraordinarias realizadas en un día festivo o domingo, o en un día de descanso semanal que se haya designado alternativamente, están sujetas al consentimiento de los trabajadores y a la aprobación de las autoridades de la inspección del trabajo.

Salarios

- 284.** Los salarios deberán ser convenidos entre los empleadores y los trabajadores, en consonancia con la legislación y los convenios colectivos pertinentes, y se incluirán en el contrato de trabajo ⁴²⁸. El salario no puede ser inferior al valor del salario mínimo que establece la Ley del Salario Mínimo, fijado desde 2018 en una remuneración de 600 kyats la hora y 4 800 kyats al día ⁴²⁹. El salario mínimo en Myanmar, que hoy asciende a unos 2,8 dólares de los Estados Unidos al día, no ha cambiado desde entonces.
- 285.** Las horas extraordinarias deben remunerarse con un valor doble al del salario base. La Ley de Fábricas y el Reglamento de Pago de Salarios establecen el método de cálculo de la tarifa por hora extraordinaria para los trabajadores a los que se paga un salario mensual, un salario

⁴²¹ Reglamento de Licencias y Vacaciones, párr. 7.

⁴²² Reglamento de Licencias y Vacaciones, párr. 17.

⁴²³ Ley de Comercios y Establecimientos, art. 12, b).

⁴²⁴ Ley de Comercios y Establecimientos, art. 12, b).

⁴²⁵ Empleo y Seguridad social/Departamento de Inspección de Fábricas y de la Legislación del Trabajo, Directiva núm. 615/2/a la ya-law 2/12 (1584), 11 de diciembre de 2012.

⁴²⁶ Ley de Empleo y Desarrollo de las Competencias Profesionales, art. 5, b).

⁴²⁷ MOLIP, [Notificación núm. 140/2017](#), 28 de agosto de 2017, y plantilla del contrato de trabajo, apdo. 8 ([traducción oficial al inglés](#)).

⁴²⁸ Ley de Empleo y Desarrollo de las Competencias Profesionales, art. 5, b), 3).

⁴²⁹ Comité Nacional del Salario Mínimo, [Notificación núm. 2/2018](#), 14 de mayo de 2018 ([traducción oficial al inglés](#)).

diario o a destajo ⁴³⁰. No solo deberán pagarse horas extraordinarias cuando se trabaje por encima del límite establecido de horas semanales, sino también cuando el trabajo se realice por encima de un determinado límite de horas diarias.

- 286.** La Ley del Salario Mínimo excluye de su ámbito de aplicación a los trabajadores de la administración pública, la gente de mar y los familiares cercanos del empleador que tengan una relación de dependencia y convivencia con este ⁴³¹. Por lo demás, el salario mínimo se aplica uniformemente a los trabajadores de Myanmar, con independencia de su ubicación o del tipo de empresa, si bien no se aplica a las pequeñas empresas con menos de diez trabajadores ni a las empresas familiares de subsistencia ⁴³².
- 287.** Solo se podrán practicar descuentos salariales en la medida en que figuren explícitamente autorizados en la Ley y el Reglamento de Pago de Salarios ⁴³³. Los trabajadores, a título individual o a través de una organización sindical o un comité de conciliación establecido con arreglo a la Ley de Solución de Conflictos Laborales, podrán presentar quejas por el impago de salarios, incluida la aplicación de descuentos injustificados. Si no se resuelve la cuestión, los trabajadores podrán elevar su queja al funcionario de la inspección del trabajo o llevar el caso a los tribunales ⁴³⁴.

Solución de conflictos laborales

- 288.** La Ley de Solución de Conflictos Laborales (2012), en su forma enmendada hasta 2019, se aplica a la mayoría de los trabajadores, pero excluye de su ámbito de aplicación a los funcionarios, al personal de los Servicios de Defensa, a los miembros de la Policía de Myanmar y a los miembros de las organizaciones armadas bajo el control de los Servicios de Defensa ⁴³⁵.
- 289.** La Ley de Solución de Conflictos Laborales prevé que en los centros de trabajo con más de 30 trabajadores se establezcan comités de coordinación en el lugar de trabajo con los objetivos de promover las buenas relaciones entre los empleadores y los trabajadores u organizaciones sindicales y de negociar y coordinar las condiciones de empleo y las condiciones de seguridad laboral, salud, bienestar y productividad, incluida la negociación y celebración de convenios colectivos ⁴³⁶. Cuando exista una organización sindical en el lugar de trabajo, el comité de coordinación en el lugar de trabajo estará compuesto por tres representantes de los trabajadores designados por cada una de las organizaciones sindicales existentes y por un número equivalente de representantes del empleador. En caso de que no exista ninguna organización sindical, el comité de coordinación en el lugar de trabajo estará compuesto por tres representantes de los trabajadores seleccionados por estos y por tres representantes del empleador ⁴³⁷. En una empresa que cuente con representantes de las organizaciones sindicales y con representantes elegidos, el empleador no deberá utilizar a estos últimos para socavar la posición de las organizaciones sindicales y de sus representantes ⁴³⁸.

⁴³⁰ Ley de Fábricas, art. 73; Reglamento del Pago de Salarios, cap. V.

⁴³¹ Ley del Salario Mínimo, art. 2, a).

⁴³² Comité Nacional del Salario Mínimo, Notificación núm. 2/2018, 14 de mayo de 2018, párrs. 3 y 4.

⁴³³ Ley del Pago de Salarios, arts. 7 a 13; Reglamento del Pago de Salarios, arts. 7 a 10.

⁴³⁴ Reglamento de Pago de Salarios, arts. 11 y 19.

⁴³⁵ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 2, a).

⁴³⁶ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 3-5.

⁴³⁷ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 3.

⁴³⁸ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 8.

- 290.** La Ley de Solución de Conflictos Laborales establece que el primer paso para la solución de los conflictos debe darse en el propio lugar de trabajo, en particular a través del comité de coordinación en el lugar de trabajo, cuando este exista ⁴³⁹. Cuando se solucione un conflicto, las partes podrán celebrar un convenio colectivo o bien redactar un acta de conciliación ⁴⁴⁰. En caso de que no logre solucionarse un conflicto y las partes deseen proseguir con el proceso de conciliación, cualquiera de ellas podrá presentar una queja ante un órgano de conciliación municipal de una región, de un estado o del Territorio de la Unión, compuesto por un presidente, tres representantes de los empleadores, tres representantes de los trabajadores, un representante del Gobierno y un secretario ⁴⁴¹. En los municipios con numerosos conflictos laborales podrá constituirse más de un órgano de conciliación ⁴⁴². Las quejas se clasifican en conflictos de derechos y conflictos de intereses. Ante conflictos de derechos, se informará a los empleadores y trabajadores afectados de que pueden someter su caso a los departamentos pertinentes o a los tribunales competentes ⁴⁴³. Los órganos de conciliación tienen la obligación de aplicar un procedimiento de conciliación de las quejas o conflictos en un plazo de siete días desde la aceptación del caso, preparar un contrato de común acuerdo cuando se resuelva un conflicto y presentar una demanda contra cualquiera de las partes que incumpla un contrato de común acuerdo ⁴⁴⁴.
- 291.** Si no se soluciona un conflicto de intereses, este se remitirá al órgano de arbitraje pertinente, que deberá adoptar una decisión en el plazo de siete días desde la recepción del caso ⁴⁴⁵. Los órganos de arbitraje se constituyen a nivel regional, estatal o nacional y están compuestos por un presidente, cinco representantes de las organizaciones de empleadores, cinco representantes de las organizaciones de trabajadores, tres representantes gubernamentales y un secretario ⁴⁴⁶. Si ambas partes están conformes con la decisión o no someten el conflicto al Consejo de Arbitraje dentro del plazo establecido, la decisión se considerará vinculante ⁴⁴⁷. Si alguna de las partes no está satisfecha con la decisión de un órgano de arbitraje, el empleador podrá emprender un cierre patronal, los trabajadores podrán declararse en huelga y cualquiera de las partes podrá recurrir la decisión ante el Consejo de Arbitraje ⁴⁴⁸. Con respecto a los servicios esenciales, las partes pueden dirigirse al Consejo de Arbitraje, pero no pueden iniciar un cierre patronal ni una huelga ⁴⁴⁹.
- 292.** El Consejo de Arbitraje está compuesto por 15 juristas (5 del Ministerio de Trabajo, 5 seleccionados de manera conjunta por las federaciones u organizaciones de empleadores y 5 por la Confederación de Sindicatos de Myanmar o por las federaciones y organizaciones de trabajadores, en función del nivel en el que se establece el Consejo) ⁴⁵⁰. Cuando se somete un conflicto al Consejo de Arbitraje, se constituye un Tribunal de Arbitraje compuesto por tres

⁴³⁹ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 6.

⁴⁴⁰ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 6, b) y 9, a).

⁴⁴¹ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 9, b) y 10.

⁴⁴² Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 10, b).

⁴⁴³ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 12, b).

⁴⁴⁴ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 12 y 24.

⁴⁴⁵ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 25-27.

⁴⁴⁶ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 16.

⁴⁴⁷ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 34.

⁴⁴⁸ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 28.

⁴⁴⁹ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 29.

⁴⁵⁰ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 19.

personas, cada una de las cuales representa a su respectiva organización ⁴⁵¹. Un Tribunal de Arbitraje deberá emitir una decisión en un plazo de catorce días (siete días en el caso de un conflicto relativo a servicios esenciales) y todas las personas implicadas en el conflicto deberán acatarla ⁴⁵². La decisión del Tribunal se considerará como una decisión del Consejo de Arbitraje y entrará en vigor en la misma fecha de su adopción ⁴⁵³. Una decisión en vigor con arreglo a la ley será vinculante para todas las personas relacionadas con el conflicto, para el sucesor legal del empleador implicado en el conflicto y para todos los trabajadores que trabajen en la empresa tanto en el momento del conflicto como posteriormente ⁴⁵⁴. Aunque la decisión del Consejo de Arbitraje sea concluyente y definitiva para las partes, cuando una de ellas no esté satisfecha con la decisión, podrá interponer un recurso judicial de última instancia mediante la presentación de un escrito ante el Tribunal Supremo, si bien esta posibilidad podrá quedar suspendida en las situaciones de emergencia ⁴⁵⁵.

- 293.** La Ley de Solución de Conflictos Laborales también regula los derechos de los trabajadores y de los empleadores a participar en huelgas o cierres patronales ⁴⁵⁶, y las disposiciones pertinentes deberán leerse conjuntamente con las que figuran en la Ley de Organizaciones Sindicales respecto a la misma cuestión. En particular, la Ley de Solución de Conflictos Laborales establece que, mientras un órgano o tribunal de arbitraje esté investigando sobre un conflicto, el empleador no podrá iniciar un cierre patronal sin invocar causa suficiente y los trabajadores no podrán provocar una reducción de la producción ni participar en actividades que perjudiquen los intereses de otros trabajadores ⁴⁵⁷. Nadie podrá iniciar un cierre patronal o una huelga sin aceptar previamente la negociación, la conciliación y el arbitraje ⁴⁵⁸. En virtud de la Ley de Solución de Conflictos Laborales, no está permitido impedir el derecho al trabajo de aquellos trabajadores que no deseen participar en una huelga ni obstaculizar el derecho a la huelga de un trabajador ⁴⁵⁹.
- 294.** La Ley de Solución de Conflictos Laborales también prevé sanciones en caso de que se infrinjan sus disposiciones ⁴⁶⁰.
- 295.** La Ley de Zonas Económicas Especiales de Myanmar, de 2014, prevé el establecimiento y la regulación de zonas económicas especiales, y también contiene disposiciones que regulan cuestiones laborales ⁴⁶¹. En ella se establece en particular que el comité de gestión pertinente negociará y mediará en los conflictos que surjan entre el empleador y los trabajadores y, de no alcanzarse un acuerdo, las partes aceptarán la decisión que se adopte conforme a la Ley de Solución de Conflictos Laborales ⁴⁶².

⁴⁵¹ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 21, 29 y 30.

⁴⁵² Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 30-32.

⁴⁵³ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 35.

⁴⁵⁴ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 37, 43 y 43A.

⁴⁵⁵ Constitución, arts. 378, a) y 296, b); véase también Laura Ediger y Chris Fletcher, *Labor Disputes in Myanmar: From the Workplace to the Arbitration Council*, 2017, 13.

⁴⁵⁶ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 2, i), 28, 40-42 y 54.

⁴⁵⁷ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 39 y 39, a).

⁴⁵⁸ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 40.

⁴⁵⁹ Ley de Solución de Conflictos Laborales, art. 42.

⁴⁶⁰ Ley de Solución de Conflictos Laborales, arts. 46, 46A, 47, 48, 48A, 51 y 51A.

⁴⁶¹ Ley de Zonas Económicas Especiales de Myanmar, 2017, cap. 16.

⁴⁶² Ley de Zonas Económicas Especiales de Myanmar, art. 76.

Empleados de la administración pública

- 296.** La Ley de Empleados de la Administración Pública (2013) define a los empleados de la administración pública como funcionarios públicos nombrados para ocupar cualquier cargo en la estructura de cualquier organización de la administración pública. Los miembros de las fuerzas armadas y la policía son funcionarios públicos, pero sus actividades no están reguladas por la presente ley ⁴⁶³.
- 297.** La Ley de Empleados de la Administración Pública enumera las responsabilidades de los empleados de la administración pública, que incluyen actuar con lealtad al Estado, respetar las disposiciones de la Constitución y la legislación vigente, cumplir las normas, reglamentos, estatutos, órdenes y directivas, así como las normas, órdenes y directivas relativas al lugar de trabajo que dicten específicamente los diferentes organismos civiles, y permanecer ajenos a la política partidaria ⁴⁶⁴.
- 298.** Los empleados de la administración pública gozan de ciertos derechos fundamentales, entre los que figuran la estabilidad y seguridad de su puesto de trabajo, las vacaciones, la participación en asociaciones ajenas a la política partidaria, y la formulación y justificación de solicitudes relacionadas con la percepción de prestaciones y la presentación de reclamaciones ⁴⁶⁵. La Ley de Empleados de la Administración Pública establece los tipos de licencias que pueden disfrutar los empleados de la administración pública y establece las normas para la solicitud y concesión de licencias ⁴⁶⁶. Si es necesario en beneficio del interés público, podrá denegarse una solicitud de licencia o revocarse su concesión. Cuando sean llamados a reincorporarse de una licencia, los empleados de la administración pública no podrán oponerse y deberán regresar obligatoriamente a su puesto ⁴⁶⁷. Los empleados de la administración pública que permanezcan ausentes tras la expiración del plazo de licencia no tendrán derecho a licencia remunerada durante ese periodo de ausencia y, si no existe un motivo válido que la justifique, podrán ser objeto de medidas disciplinarias ⁴⁶⁸.
- 299.** Los empleados de la administración pública, además de cumplir las normas y reglamentos establecidos en la Ley de Empleados de la Administración Pública, deben respetar y seguir el código de conducta y las normativas laborales que especifiquen los organismos de la administración pública con arreglo a la naturaleza del trabajo y la categoría profesional ⁴⁶⁹. En caso de incumplimiento de esas normas, se podrán emprender medidas de ámbito departamental ⁴⁷⁰ contra toda persona que incurra en determinadas faltas disciplinarias relacionadas con los horarios de trabajo ⁴⁷¹, el desempeño de las funciones, la competencia profesional ⁴⁷² y la disciplina de comportamiento en el lugar de trabajo ⁴⁷³. Las medidas de ámbito departamental se podrán adoptar sin necesidad de investigación previa cuando existan

⁴⁶³ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 2E.

⁴⁶⁴ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 10.

⁴⁶⁵ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 11.

⁴⁶⁶ Ley de Empleados de la Administración Pública, arts.15-22; Reglamento del Personal de la Administración Pública, arts. 70-119.

⁴⁶⁷ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 18; Reglamento del Personal de la Administración Pública, arts. 70 y 76.

⁴⁶⁸ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 21; Reglamento del Personal de la Administración Pública, art. 79.

⁴⁶⁹ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 37.

⁴⁷⁰ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 38. Véase también el Reglamento del Personal de la Administración Pública, art. 160.

⁴⁷¹ Reglamento del Personal de la Administración Pública, art. 161.

⁴⁷² Reglamento del Personal de la Administración Pública, art. 162.

⁴⁷³ Reglamento del Personal de la Administración Pública, art. 163.

pruebas evidentes de que la persona es culpable o, en caso contrario, tras la realización de una investigación preliminar a nivel departamental ⁴⁷⁴. Los empleados de la administración pública podrán ser suspendidos temporalmente del servicio durante el transcurso de una investigación ⁴⁷⁵. Se podrán adoptar las siguientes medidas disciplinarias de ámbito departamental: el envío de una advertencia por escrito; la retención del incremento salarial anual; la denegación de promoción; la reducción del salario dentro de la escala salarial; la degradación; el reembolso total o parcial de la pérdida de valor causada por negligencia o por el incumplimiento de órdenes y directivas; la percepción de un salario reducido durante el periodo de suspensión temporal de funciones o la designación de dicho periodo como periodo fuera de servicio; la destitución del cargo, y la destitución como empleado de la administración pública ⁴⁷⁶. Frente a una sanción impuesta como medida de ámbito departamental, se podrá interponer recurso ante un órgano de apelación, cuyas decisiones serán definitivas y concluyentes ⁴⁷⁷.

⁴⁷⁴ Ley de Empleados de la Administración Pública, arts. 41 y 43-52; Reglamento del Personal de la Administración Pública, arts. 182-208.

⁴⁷⁵ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 42; Reglamento del Personal de la Administración Pública, art. 170.

⁴⁷⁶ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 53; Reglamento del Personal de la Administración Pública, arts. 209-210.

⁴⁷⁷ Ley de Empleados de la Administración Pública, art. 55; Reglamento del Personal de la Administración Pública, arts. 218-238.

Capítulo 6. Derechos y libertades previstos en los Convenios núms. 87 y 29

300. En el presente capítulo se pasa revista a los derechos y libertades contemplados en los Convenios núms. 87 y 29, situando a estos convenios en el contexto más amplio del derecho internacional y los instrumentos de derechos humanos. Asimismo, se indican las medidas que los Estados ratificantes y no ratificantes deben tomar con respecto a dichos convenios. Por último, se destacan los vínculos que existen entre ambos convenios fundamentales y los derechos y protecciones en ellos previstos.

A. Convenio núm. 87

La libertad sindical y de asociación en la OIT y en el derecho internacional

301. La libertad sindical y de asociación es uno de los pilares fundacionales de la OIT. Ya en 1919, el Preámbulo de la Constitución de la OIT la consideraba uno de los medios para mejorar las condiciones de los trabajadores y asegurar la paz ⁴⁷⁸. Este principio es esencial para las estructuras de gobernanza de la OIT, que dependen de voces verdaderamente representativas para la toma de decisiones tripartita. Esta importante función fue reafirmada más tarde por la Declaración de Filadelfia, de 1944, que ahora es parte integrante de la Constitución de la OIT y en la que se afirma que la libertad de expresión y de asociación son dos de los principios fundamentales sobre los que está basada la Organización y son esenciales para el progreso constante ⁴⁷⁹.

302. En 1998, la Conferencia adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la que se declara que todos los Miembros, independientemente de que hayan ratificado o no los convenios pertinentes, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, determinados principios relativos a los derechos fundamentales, entre los que figuran la libertad de asociación y la libertad sindical ⁴⁸⁰. En 2008, cuando la Conferencia adoptó la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, reafirmó una vez más la especial importancia que revestía la libertad sindical y de asociación para el cumplimiento del mandato de la Organización, señalando que era particularmente relevante para permitir el logro de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT ⁴⁸¹.

303. De lo anterior se colige que la libertad sindical y de asociación desempeña un papel preponderante en el contexto de la OIT. Se considera un derecho humano fundamental de

⁴⁷⁸ Constitución de la OIT, 1919, preámbulo, párr. 2.

⁴⁷⁹ Constitución de la OIT, anexo, *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)*, 1944, sección I, b).

⁴⁸⁰ *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)*, en su versión enmendada en 2022, párr. 2, a). Otros principios fundamentales son: el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la abolición efectiva del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y un entorno de trabajo seguro y saludable.

⁴⁸¹ *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2008)*, en su versión enmendada en 2022, preámbulo y sección, I, A, iv). Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT son: i) crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes; ii) realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos; iii) fortalecer el tripartismo y el diálogo social, y iv) promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Véase OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012 (en adelante, «*Dar un rostro humano a la globalización*»), nota a pie de página 57.

alcance universal, indispensable para el ejercicio de otros derechos y esencial para la búsqueda de la justicia social en el proceso de globalización. La libertad sindical está estrechamente vinculada con todos los demás derechos fundamentales de la OIT y está en la esencia de la democracia, desde la base hasta lo más alto de la cúspide del poder ⁴⁸².

- 304.** Al margen de la OIT, la libertad sindical, como derecho humano universal, que incluye el derecho de constituir y afiliarse a sindicatos, también se recoge en diversos tratados y declaraciones de alcance internacional y regional, a saber, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) ⁴⁸³, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) ⁴⁸⁴, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) ⁴⁸⁵, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) ⁴⁸⁶ y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2007) ⁴⁸⁷. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se hace hincapié en que ninguna de sus disposiciones autoriza a los Miembros de la OIT que son parte en el Convenio núm. 87 a adoptar medidas legislativas que pudieran menoscabar las garantías previstas en él o a aplicar la ley de tal manera que pudiera menoscabar dichas garantías ⁴⁸⁸.
- 305.** En el plano regional, la libertad sindical y de asociación se reconoce en los instrumentos constitutivos de dos organizaciones. Tanto la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) ⁴⁸⁹ como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2012) ⁴⁹⁰, que forma parte del Tratado de la Unión Europea, reconocen el derecho a la libertad sindical y de asociación. Otros instrumentos jurídicos adoptados en el marco de organizaciones regionales también contienen disposiciones que garantizan las libertad sindical y de asociación, incluido el derecho a constituir sindicatos y afiliarse a ellos para proteger los intereses de los afiliados, en particular el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (también denominado Convenio Europeo de Derechos Humanos) (1950) ⁴⁹¹, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) ⁴⁹², la Carta africana sobre los derechos humanos y de los pueblos (1982) ⁴⁹³, la Convención de la Comunidad de Estados Independientes para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (1995) ⁴⁹⁴, la Carta Árabe de Derechos Humanos (1994) ⁴⁹⁵ y la Declaración de los derechos humanos de la Asociación de Naciones de Asia

⁴⁸² OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 49.

⁴⁸³ Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 20 y 23, 4).

⁴⁸⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22, 1).

⁴⁸⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 8.

⁴⁸⁶ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art. 26, 1), b).

⁴⁸⁷ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 27, 1), c).

⁴⁸⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22, 3); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 8, 3).

⁴⁸⁹ Carta de la Organización de los Estados Americanos, art. 45, c).

⁴⁹⁰ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 12.

⁴⁹¹ Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 11.

⁴⁹² Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 16.

⁴⁹³ Carta africana sobre los derechos humanos y de los pueblos, art. 10.

⁴⁹⁴ Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, art. 12.

⁴⁹⁵ Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 24, 5).

Sudoriental (ASEAN) (2012) ⁴⁹⁶. Además de estos instrumentos, la mayoría de las constituciones nacionales también recogen el derecho de libertad sindical y de asociación y muchas de ellas se refieren explícitamente al derecho de constituir libremente organizaciones sindicales y a afiliarse o no a ellas ⁴⁹⁷.

Disposiciones sustantivas del Convenio núm. 87

- 306.** El Convenio núm. 87 fue adoptado por la Conferencia en 1948. Ha sido ratificado, y puesto en vigor, por 157 de los 187 Estados Miembros de la OIT, incluido Myanmar, que lo ratificó en 1955.
- 307.** El objetivo principal del Convenio núm. 87 consiste en proteger la autonomía e independencia de las organizaciones de trabajadores y de empleadores frente a las autoridades públicas, tanto en su constitución y funcionamiento, así como respecto de su disolución ⁴⁹⁸. El término «organización» se define en el artículo 10 como toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores. Cabe señalar a este respecto que las organizaciones de trabajadores y de empleadores son herramientas esenciales para la gobernanza del mercado de trabajo y para el desarrollo de sistemas de relaciones laborales que sean vectores de estabilidad, de progreso y de prosperidad económica y social. La libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva revisten una importancia capital para los interlocutores sociales, dado que les permiten establecer reglas en materia de condiciones de trabajo, formular reivindicaciones más generales y conciliar sus respectivos intereses para lograr un desarrollo económico y social duradero ⁴⁹⁹.
- 308.** En el artículo 2 del Convenio se establece que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Esta disposición contiene tres aspectos esenciales del derecho de sindicación. En primer lugar, la expresión «sin ninguna distinción» significa que el derecho de sindicación debe garantizarse como principio general, sin distinción o discriminación de ninguna clase, a todos los trabajadores y empleadores, ya se encuentren en el sector público o privado, la economía formal o informal, independientemente del sector económico, tipo y duración del contrato, edad, nacionalidad, residencia, opinión política, etc. ⁵⁰⁰. Como se establece en el artículo 9, 1) del Convenio, las únicas excepciones autorizadas en lo que atañe al ámbito de aplicación del Convenio son los miembros de la policía y de las fuerzas armadas, con respecto a los cuales la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se les aplicarán las garantías previstas por el Convenio.
- 309.** La expresión «sin autorización previa» transmite la idea de que el establecimiento de organizaciones de trabajadores y de empleadores y su inscripción en el registro debería ser una simple formalidad sin que las autoridades dispongan de poderes discrecionales para aceptar u oponerse a tal establecimiento, y de que esas formalidades no deben representar un obstáculo para la libertad sindical y de asociación. Es importante señalar que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben poder interponer recursos ante un

⁴⁹⁶ ASEAN Human Rights Declaration, art. 27, 2).

⁴⁹⁷ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 8.

⁴⁹⁸ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 55.

⁴⁹⁹ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 51.

⁵⁰⁰ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párrs. 63-81.

órgano independiente e imparcial contra toda decisión administrativa relativa a su establecimiento o inscripción en el registro ⁵⁰¹.

- 310.** La referencia a «organizaciones que estimen convenientes» y «con la sola condición de observar los estatutos de las mismas» muestra la importancia que se otorga en el Convenio a la libertad de los trabajadores y de los empleadores para determinar la estructura, la composición y el funcionamiento interno de sus organizaciones, y permite el pluralismo sindical ⁵⁰².
- 311.** De conformidad con el artículo 3 del Convenio, las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. El propósito de esta disposición es pues velar por la autonomía e independencia de las organizaciones de trabajadores y de empleadores con respecto a las autoridades públicas y brindar protección contra la injerencia indebida del Estado en los asuntos internos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, ya sea con respecto a la adopción de los estatutos y reglamentos internos de una organización, las condiciones de elegibilidad de sus representantes, su gestión financiera, administración interna, la inviolabilidad de sus locales y sus actividades y programas ⁵⁰³.
- 312.** En el artículo 4 del Convenio, se dispone que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa, dado que estas constituyen formas extremas de intervención de las autoridades en las actividades de las organizaciones. Cualquier disolución de esta índole debe ir acompañada de todas las garantías necesarias, garantías que solo puede asegurar un procedimiento judicial normal ⁵⁰⁴.
- 313.** Con arreglo al artículo 5, las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores. El objetivo de esta disposición es velar por que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan defender los intereses de sus afiliados con mayor eficacia ⁵⁰⁵. En virtud del artículo 6, las disposiciones del Convenio aplicables a las organizaciones de trabajadores y de empleadores también se aplican a sus federaciones y confederaciones. Además, el artículo 7 estipula que la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones precedentes del Convenio.
- 314.** Cabe señalar que el artículo 8 establece que, al ejercer los derechos que se les reconocen en el Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad. Al mismo tiempo, la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el Convenio.

⁵⁰¹ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párrs. 82-88.

⁵⁰² OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párrs. 89-99.

⁵⁰³ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párrs. 100-161.

⁵⁰⁴ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 162.

⁵⁰⁵ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 163.

- 315.** Además, en virtud de los artículos 1 y 11, todo Miembro de la Organización para el cual esté en vigor el Convenio se obliga a poner en práctica sus disposiciones y a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación. Sin embargo, el Convenio no especifica los métodos de aplicación, que deja a discreción de los Estados.
- 316.** Por último, la comisión desea abordar la interdependencia que existe entre los derechos sindicales y de asociación y las libertades civiles básicas. Si bien en el texto del Convenio no se trata el tema de las libertades civiles, la OIT viene considerando desde hace décadas que las libertades civiles son requisitos previos indispensables para el buen funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores ⁵⁰⁶. El vínculo esencial entre las libertades civiles y los derechos sindicales se establece en la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1970 (en adelante «Resolución de 1970») ⁵⁰⁷. En la Resolución se reconoce que los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles ⁵⁰⁸. En ella se hace especial hincapié en las libertades civiles que se consideran esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales, incluido el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; el derecho de reunión; el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales, y el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales ⁵⁰⁹. La comisión observa que, desde la adopción de la Resolución de 1970, los órganos de control de la OIT han insistido constantemente en la interdependencia entre las libertades civiles y los derechos sindicales, subrayando que un movimiento sindical verdaderamente libre e independiente solo puede desarrollarse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones ⁵¹⁰. La CEACR ha considerado que el pleno desarrollo de la libertad sindical depende de la existencia de un sistema democrático en el que se respeten los derechos y libertades civiles fundamentales ⁵¹¹. Por consiguiente, aunque no se explicita en el texto del Convenio, la OIT y su mecanismo de control consideran que las cuestiones relativas a las libertades civiles que afectan a los trabajadores y los empleadores se inscriben directamente en el ámbito del Convenio núm. 87, como se colige del amplio corpus de decisiones y recomendaciones adoptadas a lo largo de los años por la CEACR, la Comisión de Aplicación de Normas y el Comité de Libertad Sindical.

⁵⁰⁶ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 59.

⁵⁰⁷ OIT, Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles.

⁵⁰⁸ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*; OIT, Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, párr. 1.

⁵⁰⁹ OIT, Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, párr. 2.

⁵¹⁰ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 59; OIT, *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición, 2018, párrs. 67-311.

⁵¹¹ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 59.

B. Convenio núm. 29

Prohibición del trabajo forzoso u obligatorio por la OIT y el derecho internacional

- 317.** El Convenio núm. 29 fue el primer convenio fundamental que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo. En efecto, como indicó la CEACR, el derecho a no ser sometido al trabajo forzoso u obligatorio «figura entre los derechos humanos fundamentales cuya protección incumbe a la [OIT]» ⁵¹².
- 318.** El Convenio núm. 29, dado el marco histórico en el que fue adoptado, tuvo en cuenta los problemas específicos del trabajo forzoso que existían en el contexto colonial y poscolonial. Sin embargo, el Convenio es de aplicación general y sigue siendo sumamente pertinente en la actualidad, dada la persistencia de las prácticas de trabajo forzoso a escala mundial. Según estimaciones de la OIT publicadas en 2022, 27,6 millones de personas se encontraban en situación de trabajo forzoso en cualquier día dado del periodo considerado, con las consecuencias dramáticas que ello representa para esas personas, sus familias, comunidades y la sociedad en su conjunto ⁵¹³. En muchos contextos, son predominantemente las mujeres y las niñas las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y corren el riesgo de ser víctimas de prácticas de trabajo forzoso.
- 319.** El Convenio núm. 29 ha alcanzado casi la ratificación universal, al haber sido ratificado por 181 de los 187 Estados Miembros de la OIT, incluido Myanmar, que lo ratificó en 1955. El Convenio es un elemento central del corpus más amplio del derecho internacional relativo a la esclavitud, el trabajo forzoso y la trata de personas, junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos ⁵¹⁴, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ⁵¹⁵, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ⁵¹⁶, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) ⁵¹⁷, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000), el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2000) ⁵¹⁸, la Convención sobre la Esclavitud (1926), la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956), el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) ⁵¹⁹.

⁵¹² OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, 2007, párr. 1.

⁵¹³ OIT, Walk Free y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, 2022, gráfico 2, 21 (resumen ejecutivo en español: «Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: trabajo forzoso y matrimonio forzoso»).

⁵¹⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 4.

⁵¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 8.

⁵¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6.

⁵¹⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 35.

⁵¹⁸ Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, art. 3.

⁵¹⁹ Con arreglo al Estatuto de Roma, la definición de crimen de lesa humanidad abarca la «esclavitud» (art. 7, 1, c)), la esclavitud sexual y la prostitución forzada (art. 7, 1, g)).

- 320.** La prohibición del trabajo forzoso, la esclavitud y la servidumbre también se recoge en instrumentos regionales de derechos humanos, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos ⁵²⁰, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ⁵²¹, la Carta africana sobre los derechos humanos y de los pueblos ⁵²², la Convención de la Comunidad de Estados Independientes para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales ⁵²³, la Carta árabe de derechos humanos ⁵²⁴, así como la Declaración de los derechos humanos de la ASEAN ⁵²⁵.
- 321.** Aunque el Convenio núm. 29 ha resistido el paso del tiempo, la OIT ha adoptado más recientemente el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, que establece normas internacionales adicionales con miras a subsanar las lagunas en la aplicación del Convenio. Si bien Myanmar no ha ratificado el Protocolo, cabe señalar que este último prevé que ciertas disposiciones del Convenio núm. 29, en virtud de las cuales se había podido seguir recurriendo al trabajo forzoso, en condiciones específicas y por periodos transitorios, dejan de ser aplicables y se suprimen del Convenio ⁵²⁶. También es importante destacar que en el Protocolo se reafirma que la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio núm. 29 incluye la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio ⁵²⁷. En términos más generales, el Protocolo propugna la adopción de medidas adicionales para prevenir y eliminar el trabajo forzoso, proporcionar a las víctimas protección y acceso a acciones jurídicas y de reparación, y sancionar a los autores ⁵²⁸.
- 322.** Dada la naturaleza fundamental del derecho a no ser sometido a trabajo forzoso, de igual manera que el derecho de libertad sindical, todos los Miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios pertinentes, tienen un compromiso de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales consagrados en esos convenios, entre ellos, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio ⁵²⁹. La comisión recuerda también que la comisión de encuesta instituida por el Consejo de Administración en 1997 para examinar la observancia por Myanmar del Convenio núm. 29 (en adelante «la comisión de 1998») llegó a la conclusión

⁵²⁰ Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 4.

⁵²¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 6.

⁵²² Carta africana sobre los derechos humanos y de los pueblos, art. 5.

⁵²³ Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, art. 4.

⁵²⁴ Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 10.

⁵²⁵ ASEAN Human Rights Declaration, párr. 13.

⁵²⁶ [Protocolo de 2014](#), párr. 7 del preámbulo y art. 7, que dispone que: «Se suprimen las disposiciones transitorias del artículo 1, párrafos 2 y 3, y de los artículos 3 a 24 del Convenio.». Con anterioridad a la adopción del Protocolo de 2014, la CEACR y la comisión de encuesta de 1998 habían expresado la opinión de que estas disposiciones transitorias ya no podían invocarse para justificar el recurso continuo al trabajo forzoso. Véase el [informe de la CEACR de 1998](#), 107, y el [Informe de la comisión de encuesta de 1998](#), párr. 218. En marzo de 2010, el Consejo de Administración aprobó, en su 307.^a reunión, un formulario revisado para la presentación de memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución relacionado con el Convenio núm. 29, en el que se indica que en adelante no se solicitarán informaciones sobre la aplicación de las disposiciones transitorias debido a que ya no son aplicables, lo cual refleja la opinión expresada por el Consejo de Administración al respecto.

⁵²⁷ Protocolo de 2014, art. 1, 3).

⁵²⁸ Protocolo de 2014, art. 1, 1).

⁵²⁹ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), enmendada en 2022, párr. 2, b).

de que la prohibición del trabajo forzoso es una norma perentoria del derecho internacional ⁵³⁰.

Disposiciones sustantivas del Convenio núm. 29

- 323.** Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, 1), la obligación fundamental de todo Estado que ratifique el Convenio es «suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.». Esta obligación implica a la vez una obligación de no hacer y una obligación de hacer ⁵³¹. En otras palabras, el Convenio exige que el Estado se abstenga de imponer trabajo forzoso u obligatorio y, al mismo tiempo, adopte medidas para garantizar que en su territorio no se tolere ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio ⁵³². Esto supone que los Estados deben derogar toda legislación que autorice la imposición de trabajo forzoso u obligatorio y velar por que el trabajo forzoso u obligatorio, ya sea impuesto por entidades públicas o personas privadas, se considere ilegal en virtud de la legislación nacional ⁵³³. Además de las medidas legislativas, el Estado debe adoptar otras medidas adecuadas para asegurar que se elimina en la práctica el trabajo forzoso u obligatorio. El artículo 25 del Convenio prevé que «el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el presente convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente.». Para que una sanción sea «realmente eficaz», como se estipula en el artículo 25 del Convenio, debe ser lo suficientemente disuasoria como para erradicar las prácticas de trabajo forzoso ⁵³⁴.
- 324.** En el Convenio núm. 29 se define el «trabajo forzoso u obligatorio» como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente» ⁵³⁵. Esta definición consta de tres elementos: trabajo o servicio, amenaza de una pena cualquiera y ofrecimiento voluntario.
- 325.** De la expresión «todo trabajo o servicio» se colige que el Convenio se aplica a todo tipo de trabajo, servicio y empleo, con independencia de la industria o sector en que este tenga lugar, incluidos los sectores públicos y privados ⁵³⁶. El trabajo o servicios en el sentido del Convenio núm. 29 no se limitan al trabajo o servicios realizados en el marco de una relación de trabajo, sino que incluyen los efectuados en la economía informal y por trabajadores independientes. Además, el trabajo o servicios pueden estar amparados por el Convenio, independientemente de que estén o no remunerados ⁵³⁷. Como señala la comisión de 1998, «[e]l hecho de que sea retribuido no modifica la naturaleza del trabajo que se exige obligatoriamente o por fuerza sino que simplemente hace que se convierta en trabajo forzoso u obligatorio remunerado.» ⁵³⁸.
- 326.** El concepto de «pena» que figura en el artículo 2, 1) del Convenio debe entenderse en un sentido amplio de manera que cubre una gran diversidad de penas, no solo las sanciones penales, sino también todo tipo de sanción y castigo, así como la privación de cualquier

⁵³⁰ OIT, Informe de la comisión de encuesta de 1998, párr. 203.

⁵³¹ OIT, Informe de la comisión de encuesta de 1998, párr. 205.

⁵³² OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 317.

⁵³³ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 9.

⁵³⁴ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 73; OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 319.

⁵³⁵ Convenio núm. 29, art. 2, 1).

⁵³⁶ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 262.

⁵³⁷ CEACR - Haití, C.29, *observación*, 1983.

⁵³⁸ OIT, Informe de la comisión de encuesta de 1998, párr. 473.

derecho, ventaja o privilegio ⁵³⁹. Ello puede incluir un ascenso, traslado o acceso a un nuevo empleo. La expresión «amenaza de una pena cualquiera» abarca distintas formas de coacción directa o indirecta, como la violencia física, la coacción psicológica, la retención de documentos de identidad, el dolo, la obligación impuesta a los trabajadores de permanecer a disposición de un empleador, el impago de salarios, etc. ⁵⁴⁰. También incluye la violencia de género.

- 327.** En cuanto al «ofrecimiento voluntario», la CEACR ha señalado que en el caso en que el consentimiento para trabajar o prestar servicios ya haya sido dado bajo la amenaza de una pena cualquiera, los criterios de ofrecimiento voluntario y amenaza de una pena se superponen, puesto que «no puede haber ‘ofrecimiento voluntario’ bajo la amenaza» ⁵⁴¹. Una imposición externa o una coacción indirecta que coarte la libertad de un trabajador de «ofrecerse voluntariamente» puede resultar no solo de una disposición dimanante de las autoridades, como un instrumento reglamentario, sino también de prácticas adoptadas por empleadores ⁵⁴². Con todo, «ni el empleador ni el Estado son responsables de todas las imposiciones externas o de las coacciones indirectas que existen en la práctica: por ejemplo, la necesidad de trabajar a fin de ganarse la vida podría resultar ser pertinente tan solo en concomitancia con otros factores respecto de los cuales el Estado y los empleadores pueden ser responsables» ⁵⁴³. La noción de ofrecimiento voluntario en la definición del trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio núm. 29 también implica que los trabajadores deberían tener libertad para renunciar a su empleo. Así, la imposición de plazos de preaviso excesivamente largos a los trabajadores para poner fin a su relación de trabajo, incluido el personal militar, es incompatible con el Convenio ⁵⁴⁴. La comisión también recuerda que la CEACR ha abordado en varias ocasiones la cuestión de la obligación de realizar horas extraordinarias bajo la amenaza de una pena.
- 328.** En 1998, la CEACR consideró que la imposición de horas extraordinarias no afecta a la aplicación del Convenio en la medida en que tal exigencia se sitúe en el marco de los límites establecidos por la legislación nacional o aceptados por los convenios colectivos. A partir de dichos límites la Comisión ha considerado acertado examinar en qué circunstancias se establece un vínculo entre la obligación de realizar horas extraordinarias y la protección contra el trabajo forzoso otorgada por el Convenio ⁵⁴⁵.

- 329.** Posteriormente, en 2007 y 2012, la CEACR observó además que:

[...] aunque el trabajador tendría, hipotéticamente, la posibilidad de negarse a trabajar durante más horas que las de la jornada normal de trabajo, la vulnerabilidad de su situación hace que en la práctica no tenga más opción que aceptar esos horarios para alcanzar al menos el salario mínimo o conservar su empleo, o por ambas razones. [...] la Comisión ha considerado que en los casos en que el trabajo o servicio se imponga explotando la vulnerabilidad del trabajador,

⁵³⁹ OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, decimocuarta reunión, 1930, 181; OIT, *Sexto informe complementario: Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Chile del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Colegio de Abogados de Chile A.G., Consejo de Administración, 303.ª reunión (noviembre de 2008), GB.303/19/6*, párr. 31.

⁵⁴⁰ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 270; OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 39.

⁵⁴¹ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 38; OIT, *Intensificar la lucha contra el trabajo forzoso*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, párr. 20.

⁵⁴² OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 39.

⁵⁴³ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 39.

⁵⁴⁴ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 290.

⁵⁴⁵ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Informe general y observaciones acerca de ciertos países*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, 1998, Informe III (Parte 1A), párr. 107.

bajo la amenaza de una pena, el despido o una remuneración inferior al salario mínimo, tal explotación transforma la situación caracterizada por malas condiciones de trabajo en una situación en la cual el trabajo se impone bajo amenaza de una pena y merece la protección del Convenio ⁵⁴⁶.

330. Por último, la comisión recuerda que en el artículo 2, 2) del Convenio núm. 29 figura una lista de determinados tipos de trabajo o servicios que no entran en la definición de «trabajo forzoso u obligatorio»:

- a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;
- b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo;
- c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;
- d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;
- e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.

331. Con respecto al artículo 2, 2, c) del Convenio núm. 29, la comisión señala que una de las condiciones para que el trabajo penitenciario no se considere trabajo forzoso u obligatorio es que ese trabajo se exija de una persona «en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial». Esto implica, en primer lugar, que solo se podrá exigir trabajo de una persona que haya sido reconocida culpable, y no de personas que estén detenidas en espera de ser procesadas o de personas detenidas sin haber sido juzgadas ⁵⁴⁷. En segundo lugar, la decisión de imponer trabajo penitenciario ha de ser pronunciada por «sentencia judicial». El trabajo obligatorio impuesto como resultado de una decisión dictada por autoridades extrajudiciales no está autorizado en virtud del Convenio ⁵⁴⁸.

332. La CEACR ha destacado que, al indicar que el individuo sometido a trabajo forzoso debe haber sido objeto de una «condena pronunciada por sentencia judicial», el Convenio admite implícitamente que se han respetado todas las garantías prescritas en virtud de los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas: presunción de inocencia, igualdad ante la ley, regularidad e imparcialidad del procedimiento judicial, independencia e imparcialidad de los tribunales, garantías necesarias para la defensa, tipificación clara del

⁵⁴⁶ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 134; OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr.107.

⁵⁴⁷ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 51.

⁵⁴⁸ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 52.

delito y no retroactividad de la ley penal ⁵⁴⁹. De igual manera, ha considerado que el requisito de que el trabajo penitenciario ha de ser impuesto por sentencia judicial, como se prevé en el artículo 2, 2, c), tiene por objeto asegurar que no se impone un trabajo penitenciario sin que se observen las garantías previstas en los principios generales del derecho ⁵⁵⁰. En otra ocasión, en relación con el artículo 2, 2, c), determinó que no se puede imponer un trabajo obligatorio a menos que la persona considerada haya sido reconocida culpable de un delito, «con las debidas garantías procesales» ⁵⁵¹. Al tratar esta cuestión, la CEACR ha invocado sistemáticamente los artículos 7 a 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos refiriéndose a los principios generales de derecho relativos a las debidas garantías procesales.

- 333.** En este sentido, la comisión recuerda que la comisión de encuesta de 1998 examinó las excepciones establecidas en el artículo 2, 2) del Convenio y su aplicabilidad en el contexto del trabajo forzoso en Myanmar ⁵⁵². La comisión vuelve a referirse, cuando es necesario, a estas cláusulas de excepción, previstas en el artículo 2, 2) del Convenio núm.29, en sus propias conclusiones expuestas en el capítulo 7 del presente documento.

C. Relación entre el Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 29

- 334.** Durante su examen de la aplicación del Convenio núm. 87 por Myanmar en 2005 y 2009, la Comisión de Aplicación de Normas recordó que la persistencia del trabajo forzoso no podía disociarse de la situación prevaleciente de absoluta falta de libertad sindical y la persecución sistemática a aquellas personas que trataban de organizarse ⁵⁵³. En su Estudio General de 2012, la CEACR reconoce la interdependencia y la complementariedad de los convenios fundamentales de la OIT, así como su aplicabilidad universal, aunque tiene en cuenta los aspectos específicos tratados en cada uno de dichos convenios ⁵⁵⁴. La comisión reconoce estos fuertes vínculos, en particular, el existente entre el Convenio núm.87 y el Convenio núm. 29, que incumben a su mandato.
- 335.** Como se señaló anteriormente, la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva son derechos que posibilitan el ejercicio de otros derechos. La libertad sindical y de asociación es indispensable para la existencia de organizaciones independientes de trabajadores y de empleadores, y, por consiguiente, para la representatividad de los trabajadores y empleadores y su participación efectiva en la formulación de las políticas económicas y sociales. La libertad sindical y de asociación, como componente central de la democracia y el Estado de derecho, es un requisito previo para el diálogo social, la negociación colectiva y la cooperación tripartita, los cuales son elementos indispensables para avanzar en

⁵⁴⁹ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, tercera parte, El Trabajo Forzoso, Conclusiones generales sobre las memorias relativas a la aplicación de los convenios y recomendaciones internacionales que tratan del trabajo forzoso y de la imposición del trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 46.ª reunión, 1962, párr. 48.

⁵⁵⁰ OIT, *Abolición del trabajo forzoso*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 65.ª reunión, 1979, Informe III (Parte 4B), párr. 94

⁵⁵¹ OIT, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 52

⁵⁵² Informe de la comisión de encuesta de 1998, párrs. 206-207, 471, 473, 477 y 484-502.

⁵⁵³ OIT, *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas: Observaciones e informaciones acerca de ciertos países*, Actas núm. 16, segunda parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, II/63; OIT, *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas: Observaciones e informaciones acerca de ciertos países*, Actas Provisionales núm. 22, segunda parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, 2005, 2/43.

⁵⁵⁴ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 3.

la consecución de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluida la eliminación del trabajo forzoso ⁵⁵⁵.

- 336.** La libertad sindical permite que se adopten medidas esenciales para combatir el trabajo forzoso ⁵⁵⁶. En este sentido, la comisión desea hacer hincapié en que es indispensable respetar y promover la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva para que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan contribuir plenamente a garantizar la aplicación efectiva de la legislación laboral ayudando a sus afiliados y denunciando las violaciones de la legislación, siempre que sea necesario ⁵⁵⁷. El diálogo social y la cooperación tripartita son esenciales para tratar constantemente de mejorar las leyes, políticas e instituciones nacionales necesarias para garantizar el acceso al trabajo decente y al empleo libremente elegido para todos, los cuales reducen la vulnerabilidad al trabajo forzoso y extirpan sus causas fundamentales. A su vez, combatir con éxito el trabajo forzoso contribuye a dar cumplimiento al derecho de libertad sindical, ya que las víctimas del trabajo forzoso a menudo se ven privadas de ese derecho. La libertad sindical y la eliminación del trabajo forzoso contribuyen conjuntamente a mejorar la protección de los trabajadores frente a la discriminación y la explotación, especialmente de aquellos pertenecientes a grupos especialmente vulnerables a tales prácticas.
- 337.** La comisión ha tenido en cuenta estas consideraciones al examinar los asuntos que se le han sometido.

⁵⁵⁵ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párrs. 49 y 51; <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/freedom-of-association/lang-es/index.htm>.

⁵⁵⁶ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 49.

⁵⁵⁷ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, párr. 51.

Capítulo 7. Resultado de las averiguaciones de la comisión sobre los hechos

- 338.** En el presente capítulo, la comisión presenta la metodología que adoptó para valorar la información y las pruebas recibidas, antes de exponer el resultado de sus averiguaciones en relación con los Convenios núms. 87 y 29.

A. Pruebas y material documental: nota sobre la metodología aplicada

- 339.** Las quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT no constituyen acciones penales. Su objeto no es sancionar a personas culpables de haber incurrido en conductas prohibidas o vulneraciones, sino apreciar la observancia por Myanmar de los convenios de que se trata para garantizar su aplicación cabal y efectiva, en particular a través de medidas encaminadas a poner fin a la vulneración de los derechos protegidos por esos convenios y ofrecer recursos y reparación a las víctimas ⁵⁵⁸.
- 340.** La comisión experimentó ciertas dificultades a la hora de reunir información y pruebas y de valorarlas. A diferencia de otras comisiones de encuesta de la OIT y dadas las circunstancias del presente caso, la comisión no pudo acceder al país para conseguir información de primera mano y someter a los testigos a interrogatorios contradictorios. Consciente de estas limitaciones, la comisión tomó juramento a los testigos y corroboró las pruebas recibidas de otras fuentes. Sopesó adecuadamente las pruebas y la información recibidas atendiendo a su procedencia, su cantidad y su calidad. Así, pues, se otorgó mayor peso a las pruebas obtenidas bajo juramento y a las pruebas confirmadas que a la información que no pudo verificarse. En consecuencia, al igual que las comisiones de encuesta anteriores, la comisión recibió pruebas escritas y orales. Según se indica en el capítulo 2 del presente informe, la comisión invitó a diversas partes, incluidas las autoridades militares, a que le presentasen información escrita. Las comunicaciones recibidas incluían información que la comisión calificó de pruebas documentales pertinentes.
- 341.** La comisión celebró además audiencias orales para obtener pruebas testificales directas y decidió admitir también declaraciones escritas de los testigos que no podían comparecer personalmente ante la comisión por distintas razones, como la existencia de riesgos para su seguridad y salud o las de sus familias. Numerosos testigos expusieron hechos que ellos mismos habían presenciado o vivido. Otros relataron experiencias de familiares y allegados, o facilitaron pruebas en su calidad de expertos reconocidos en las cuestiones examinadas. La comisión consideró que las pruebas obtenidas de los testigos revestían gran valor probatorio. Estos comparecieron ante la comisión de manera voluntaria, en muchos casos exponiéndose personalmente o a sus familias a grandes riesgos.
- 342.** Numerosos testigos y organizaciones que formularon comunicaciones escritas facilitaron material documental, como atestados policiales, órdenes de detención, sentencias judiciales, cartas de despido o suspensión, órdenes de revocación de licencia profesional, videos, grabaciones vocales o fotografías. Después de apreciar la autenticidad de ese material, la comisión consideró que también tenía gran valor probatorio y, a menudo, corroborante.
- 343.** Asimismo, la comisión consideró que las medidas decretadas por las autoridades militares después de tomar el poder, el 1.º de febrero de 2021, y publicadas en diarios y páginas web oficiales, constituían pruebas importantes. Algunas de ellas habían sido traducidas

⁵⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988 (fondo), párr. 134.

oficialmente al inglés y publicadas en línea por las autoridades. En cambio, para otras pruebas, la comisión debió conformarse con las traducciones extraoficiales disponibles.

- 344.** La comisión se basó también en informes e información publicados por organizaciones no gubernamentales, siempre que consideró que esa información se había obtenido mediante una metodología segura y fiable, como el acopio de información de primera mano *in situ*. Tomó asimismo en consideración los informes de los medios de comunicación, incluidos los locales, en la medida en que eran coherentes y exponían las cuestiones o los hechos específicos de manera congruente y creíble. Finalmente, para corroborar o complementar la información señalada a su atención, la comisión alude a veces en la sección siguiente a resultados obtenidos por otros órganos de investigación de las Naciones Unidas. Subraya además que, al no poder acceder al país, no pudo recopilar toda la información ni todas las pruebas disponibles de primera mano, de modo que a veces debió conformarse con pruebas secundarias.
- 345.** Aunque las autoridades militares han optado por no reconocer a la comisión y se han negado a cooperar plenamente en la presente encuesta, dieron respuesta a algunas de las preguntas de la comisión en una comunicación que dirigieron a la Oficina Internacional del Trabajo. La comisión tomó además en consideración declaraciones que las autoridades militares ya habían incluido en sus comunicaciones dirigidas a otros órganos de control de la OIT o en comunicaciones enviadas al Director General.
- 346.** De conformidad con el párrafo 6 de sus reglas de procedimiento, la comisión debe cuidar de velar por que sus actividades no comprometan la seguridad de las personas que comparezcan ante ella o que estén en contacto con ella, ni la de sus familias y organizaciones. Por tanto, cuando la comisión remite a pruebas y a material documental en las secciones que figuran a continuación, se abstiene en ocasiones de desvelar el nombre de los testigos u organizaciones que facilitaron la información, o de dar cualquier otra indicación que pudiera delatar la identidad de esos testigos u organizaciones, como las fechas o los lugares exactos de los incidentes.

B. Averiguaciones sobre los hechos en relación con el Convenio núm. 87

- 347.** La comisión ha recabado pruebas sustanciales sobre las circunstancias fácticas que determinan la situación de la libertad sindical y de asociación en el país tras el golpe militar, tanto en la legislación como en la práctica. En esta sección del informe, la comisión expone sus averiguaciones con respecto a las consecuencias de las enmiendas legislativas que afectan al ejercicio de la libertad sindical y de asociación decretadas por las autoridades militares desde el golpe. A continuación, la comisión evalúa las circunstancias más generales de las protestas en favor de la democracia en toda la nación en la medida en que inciden en el ejercicio de los derechos sindicales, la situación específica de los afiliados sindicales y de sus organizaciones, así como las respuestas de la población en una situación de conflicto y violencia. El examen de estos aspectos interrelacionados permite evaluar de forma integral la actual situación de la libertad sindical y de asociación en Myanmar.

Enmiendas legislativas adoptadas tras el golpe militar que restringen los derechos garantizados por el Convenio núm. 87 y las libertades civiles conexas

- 348.** Tras declarar el estado de emergencia el 1.º de febrero de 2021, las autoridades militares introdujeron numerosas enmiendas en la legislación vigente hasta entonces. Ello incluye la legislación que afecta al disfrute del derecho de libertad sindical y de asociación y de las libertades civiles conexas. Dejando a un lado la cuestión de la legalidad de las medidas

legislativas adoptadas por las autoridades militares, la comisión las examinará en la medida en que repercuten en el disfrute de los derechos garantizados por el Convenio núm. 87. Por consiguiente, la comisión estudia en esta subsección, de forma temática, la suspensión de los derechos fundamentales enunciados en la Constitución de 2008, los cambios en el derecho penal y en el procedimiento penal, y las enmiendas que restringen la libertad de circulación, de expresión y de asociación, así como la declaración de la ley marcial en ciertos municipios.

- 349.** La comisión observa que el capítulo sobre los derechos y libertades fundamentales de la Constitución de 2008 ya contiene amplias cláusulas que permiten la restricción de esos derechos y libertades. Además, en el artículo 420 de la Constitución se establece que: «El Comandante en Jefe de los Servicios de Defensa puede, durante un estado de emergencia, restringir o suspender, de ser necesario, uno o más derechos fundamentales de los ciudadanos en una zona determinada». El Comandante en Jefe se basó explícitamente en este artículo al decretar ciertas enmiendas legislativas tras la declaración del estado de emergencia el 1.º de febrero de 2021, por ejemplo, en el anuncio publicado por el SAC sobre las enmiendas a la Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos (véase *infra*)⁵⁵⁹.
- 350.** La comisión observa que, según el Ministerio de Trabajo, las enmiendas legislativas realizadas tenían por objeto preservar la estabilidad y la paz del Estado, la seguridad nacional y social, y la seguridad y el orden públicos mientras los militares ocupen temporalmente el poder público o para proteger los derechos y las libertades de los demás, pero no establecen ninguna restricción para limitar el derecho de reunión pacífica y de asociación⁵⁶⁰. El Ministerio de Trabajo argumenta que los trabajadores pueden ejercer sus derechos de protesta pacífica, reunión y asociación de conformidad con lo dispuesto en las leyes aplicables⁵⁶¹.

Derecho penal y procedimiento penal

- 351.** El 14 de febrero de 2021, las autoridades militares anunciaron varios cambios en las disposiciones del Código Penal, mediante los cuales se enmendaron los delitos de alta traición y sedición, así como los delitos contra las fuerzas de defensa, los organismos encargados del orden público y los funcionarios gubernamentales⁵⁶².
- 352.** El artículo 121 del Código Penal, en el que se establece el delito de alta traición, fue enmendado con la introducción de la frase que figura a continuación en negrita:

121. Toda persona que entable una guerra contra la Unión de Birmania o cualquiera de sus entidades constitutivas, o preste asistencia a cualquier Estado o persona, o incite a cualquier otra persona dentro o fuera de la Unión —o conspire con ella— para librar una guerra contra la Unión o cualquiera de sus entidades constitutivas, o intente o **se prepare para intentar, por medios inconstitucionales o cualesquiera otros medios** o por la fuerza de las armas u otros medios violentos, derrocar los órganos de la Unión o de sus entidades constitutivas establecidas por la Constitución, o participe directa o indirectamente en tal intento, o incite a cualquier persona dentro o fuera de la Unión —o conspire con ella— para realizar tal intento o para participar directa o indirectamente en tal intento será culpable del delito de alta traición.

⁵⁵⁹ Anuncio del SAC, «State Administration Council Law No. 4/2021, Amendment of Law Protecting the Privacy and Security of Citizens», 13 de febrero de 2021.

⁵⁶⁰ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, caso núm. 3405 (*Myanmar*), junio de 2021, párr. 323.

⁵⁶¹ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, párr. 323.

⁵⁶² Anuncio del SAC, «State Administration Council Law No. 5/2021, Law Amending the Penal Code», 14 de febrero de 2021.

- 353.** El artículo 124-A del Código Penal, en el que se tipifican ciertas conductas contra el Gobierno, fue ampliado para incluir al ejército y a su personal. Dicho artículo, en su forma enmendada, tiene el siguiente tenor, con las adiciones en negrita:

124-A. Quien de manera oral o escrita, por medio de signos, representaciones visibles o de otro modo genere o intente generar odio o desprecio, o promueva o intente promover descontento contra el Gobierno legalmente establecido de la Unión o las entidades constitutivas **o los Servicios de Defensa o el Personal de los Servicios de Defensa** será condenado a una pena de prisión de hasta veinte años y una multa, o a una pena de prisión de hasta siete años y una multa, o al pago de una multa.

- 354.** A continuación del artículo 124-B, en el que se establece el delito de derrocamiento por la fuerza de los órganos de la Unión o de sus entidades constitutivas, se añadieron los nuevos artículos 124-C (sabotaje o impedimento de la labor de los Servicios de Defensa o de los organismos encargados del orden público) y 124-D (perturbación u obstaculización al personal de los Servicios de Defensa y a los funcionarios gubernamentales), con el siguiente tenor:

124-C. Toda persona que cause o intente causar un sabotaje o el impedimento del éxito de la labor de los Servicios de Defensa o de los organismos encargados del orden público que trabajan en la preservación de la estabilidad del Estado será condenada a una pena de prisión de veinte años, que podrá acompañarse de una multa, o a una pena de prisión de hasta veinte años y una multa, o a una pena de prisión de hasta diez años y una multa, o al pago de una multa.

124-D. Toda persona que obstaculice o incite al personal de los Servicios de Defensa o a los funcionarios gubernamentales contra el Gobierno o perturbe u obstaculice por cualquier medio a quienes están cumpliendo su deber será condenada a una pena de prisión de hasta siete años, o a una multa, o a ambas.

- 355.** Se añadió un nuevo apartado *a)* al artículo 505 del Código Penal, que aborda las declaraciones que contribuyen a causar un daño público:

505. Toda persona que realice, publique o difunda declaraciones, rumores o informes,

- a)* con la intención de incitar o que pueda incitar a un miembro de los Servicios de Defensa o a funcionarios gubernamentales a socavar, minar, dificultar, perturbar o dañar la motivación, la disciplina, la salud, la conducta con respecto al Gobierno o los Servicios de Defensa y el deber de los funcionarios gubernamentales o de los miembros de los Servicios de Defensa provocando su odio, desobediencia o deslealtad; [*sic*]

[*b)-d)*]

será condenada a una pena de prisión de hasta dos años, o a una multa, o a ambas.

Excepción. No se considerará un delito, a efectos del presente artículo, cuando la persona que realice, publique o difunda tales declaraciones, rumores o informes tenga motivos razonables para creer que son veraces y los realice, publique o difunda sin ninguna de las intenciones antes indicadas.

- 356.** Se introdujo un nuevo artículo 505-A, en el que se establece el delito de suscitar temor, difundir noticias falsas o incitar a cometer un delito penal contra un funcionario gubernamental, con el siguiente tenor:

505-A. Toda persona que:

- a)* suscite o intente suscitar temor a un grupo de ciudadanos o a la población en general;
b) difunda o intente difundir noticias falsas, sabiendo o creyendo que son falsas;
c) cometa o intente cometer o incitar directa o indirectamente a cometer un delito penal contra cualquier funcionario gubernamental;

será condenada a una pena de prisión de hasta tres años, o a una multa, o a ambas.

357. Junto con las citadas enmiendas al Código Penal, el 14 de febrero de 2021 las autoridades militares también anunciaron cambios en el anexo 2 del Código de Procedimiento Penal. Dicho anexo contiene un «cuadro resumido de delitos», al que se añadió la información pertinente para los nuevos delitos introducidos, tal como figura a continuación ⁵⁶³.

Artículo (1)	Delito (2)	Posibilidad de que la policía practique una detención sin orden judicial (3)	Expedición de una orden judicial o de una citación en primera instancia (4)	Posibilidad de libertad bajo fianza (5)	Posibilidad de conciliación (6)	Pena prevista en el Código Penal (7)
124-C	Sabotear o impedir la labor de los Servicios de Defensa o de los organismos encargados del orden público de la Unión.	No	Orden judicial	No	No	Pena de prisión de veinte años, que podrá acompañarse de una multa, o pena de prisión de hasta diez años, que podrá acompañarse de una multa, o pago de una multa.
124-D	Perturbar u obstaculizar al personal de los Servicios de Defensa y a los funcionarios gubernamentales.	No	Orden judicial	No	No	Pena de prisión de hasta siete años, que podrá acompañarse de una multa, o pago de una multa.
505-A	Suscitar temor, difundir noticias falsas o incitar directa o indirectamente a cometer un delito penal contra un funcionario gubernamental.	Sí	-	-	-	Pena de prisión de hasta tres años, que podrá acompañarse de una multa, o pago de una multa.

358. La comisión observa, sobre la base de lo anterior, que los nuevos delitos introducidos en los artículos 124-C, 124-D y 505-A no ofrecen la posibilidad de libertad bajo fianza o de conciliación

⁵⁶³ Anuncio del SAC, «State Administration Council Law No. 6/2021, Law Amending the Code of Criminal Procedure», 14 de febrero de 2021.

y que los cargos contemplados en el artículo 505-A permiten detener a un sospechoso sin orden judicial ⁵⁶⁴.

- 359.** El 13 de febrero de 2021 se introdujeron enmiendas en la Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos, mediante las cuales se suspendieron los artículos 5, 7 y 8 (véase la sección C del presente capítulo) ⁵⁶⁵, con lo que se suprimieron numerosas protecciones previstas en la Ley y se concedió el permiso a las autoridades militares para realizar registros, entrar en casas y propiedades privadas sin una orden judicial, incautar bienes y efectuar detenciones, ampliar los periodos de detención sin supervisión judicial y llevar a cabo una amplia vigilancia ⁵⁶⁶. El SAC anunció que estas enmiendas se basaban en el artículo 420 de la Constitución, que permite restringir o suspender ciertos derechos fundamentales durante un estado de emergencia ⁵⁶⁷. Según varios testigos, estas enmiendas se han utilizado para justificar registros puerta a puerta en lugares de trabajo, hostales y domicilios y detener a sindicalistas y defensores de los derechos laborales y a otras personas relacionadas con ellos, incluidos sus familiares ⁵⁶⁸.
- 360.** La comisión observa que, en virtud del artículo 296, *b*) de la Constitución de 2008 (suspensión de las solicitudes de expedición de diversos autos durante un estado de emergencia), la declaración del estado de emergencia del 1.º de febrero de 2021 tuvo como consecuencia la suspensión del acceso al *habeas corpus*, que es crucial para las personas en prisión preventiva ⁵⁶⁹. Además, las importantes enmiendas a la Ley de Asistencia Jurídica (2016) decretadas por el SAC el 29 de abril de 2021 han socavado el acceso a la asistencia jurídica ⁵⁷⁰. Entre otras cosas, esas enmiendas eliminaron: 1) a las personas apátridas, los solicitantes de asilo, los extranjeros, los migrantes, los trabajadores migrantes y los refugiados de la lista de personas con derecho a solicitar asistencia jurídica en el artículo 2, *b*) de la Ley; 2) la asistencia jurídica efectiva basada en las normas internacionales como objetivo específico de la Ley en el artículo 3, *b*), y el artículo 3, *e*), en el que se establecía que uno de los objetivos de la Ley era reducir el periodo innecesario de detención preventiva y anular la detención ilegal durante la investigación e instrucción ⁵⁷¹.

Libertad de circulación

- 361.** El 13 de febrero de 2021, las autoridades militares enmendaron la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, a fin de exigir a todos los residentes en Myanmar que informen de toda pernoctación de personas foráneas, invitados o visitantes a las autoridades militares y conceder así a las autoridades la prerrogativa de registrar cualquier propiedad privada en

⁵⁶⁴ Testigo 34.

⁵⁶⁵ Anuncio del SAC, «State Administration Council Law No. 4/2021, Amendment of Law Protecting the Privacy and Security of Citizens», 13 de febrero de 2021.

⁵⁶⁶ Testigos 34 y 36.

⁵⁶⁷ Anuncio del SAC, «State Administration Council Law No. 4/2021, Amendment of Law Protecting the Privacy and Security of Citizens», 13 de febrero de 2021.

⁵⁶⁸ Testigos 35 y 36.

⁵⁶⁹ Testigo 34. CIJ, [Handbook on Habeas Corpus in Myanmar](#), 2016, 21. El 15 de febrero de 2021, el Tribunal Supremo anunció la suspensión del auto de *habeas corpus* en virtud del artículo 296, *b*) de la Constitución de 2008 durante el estado de emergencia; Lexology, «[State of Emergency in Myanmar - Six Months On](#)», 31 de agosto de 2021.

⁵⁷⁰ CIJ, «[Myanmar: amendments restrict legal aid for thousands of detainees](#)», 21 de mayo de 2021.

⁵⁷¹ Ley de Enmienda de la Ley de Asistencia Jurídica de 2016 (2021), disponible en birmano: [Myanmar Law information System \(mlis.gov.mm\)](#); Ley de Asistencia Jurídica (2016), tal como fue enmendada en 2017 y 2021, disponible en birmano: [Myanmar Law information System \(mlis.gov.mm\)](#).

busca de invitados que no hayan sido anunciados con antelación ⁵⁷². En particular, se introdujeron las siguientes enmiendas en los artículos 13, g), 17 y 27 de la Ley:

13. El administrador del distrito o aldea deberá cumplir las siguientes funciones y obligaciones de conformidad con las leyes, reglas y procedimientos pertinentes:

[a)-f)]

g) recibir y proporcionar la información de la lista de personas de otros distritos o aldeas invitadas a realizar pernoctaciones, revisar la lista de invitados y tomar medidas en caso de que la lista no esté actualizada;

[h)-ff)].

17. Toda persona residente en el distrito o aldea deberá informar al administrador del distrito o aldea pertinente si se da alguno de los siguientes casos:

a) llegada y acogida de un invitado para pasar la noche que no esté incluido en la lista de su unidad familiar y sea residente en otro distrito o aldea;

b) partida del invitado que ha llegado y se ha alojado para pasar la noche.

27. Toda persona que incumpla las obligaciones contenidas en los artículos 17, 18 y 19 será condenada al pago de una multa de hasta 10 000 kyats. En caso de no pagar la multa, será condenada por el tribunal competente a una pena de prisión de hasta siete días.

Libertad de expresión

362. El 15 de febrero de 2021, las autoridades militares enmendaron la Ley de Transacciones Electrónicas (2004). Si bien se añadieron protecciones adicionales para los datos personales, en un nuevo artículo 27A, 3) la Ley ahora también permite «llevar a cabo indagaciones e investigaciones, recoger datos y compartir y coordinar la información bajo la autoridad administrativa si existen problemas de ciberseguridad o de ciberdelincuencia que afecten a la soberanía del Estado, la paz y la estabilidad o la seguridad nacional» ⁵⁷³. Además, en el nuevo artículo 38.C se tipifica un nuevo delito penal de desinformación, con el siguiente tenor:

38.C. Toda persona declarada culpable de creación de información falsa o de desinformación con la intención de causar pánico público, pérdida de confianza o división social en el ciberespacio será condenada a una pena de prisión por un periodo mínimo de un año y máximo de tres años, a una multa no superior a 50 lakhs, o a ambas.

363. En agosto de 2021, se enmendó la Ley de Lucha contra el Terrorismo ⁵⁷⁴ a fin de incluir en el artículo 52, a), en el que se establecen penas de prisión de entre tres y siete años, nuevos delitos que figuran en el artículo 3, b), xv) con el siguiente tenor:

3. A continuación se definen los términos utilizados en el texto de la Ley:

b) acto de terrorismo significa la comisión, por acción o por omisión, de uno de los siguientes delitos con la intención de perpetrar un acto de terrorismo:

[i)-xiv)]

xv) actos de exhortación, persuasión, propaganda o reclutamiento para que una persona participe en algún grupo o actividad terrorista;

⁵⁷² Testigos 34, 36 y 48; anuncio del SAC, «[State Administration Council Law No. 3/2021, Fourth Amendment of the Ward or Village-Tract Administration Law](#)», 13 de febrero de 2021.

⁵⁷³ Anuncio del SAC, «[State Administration Council Law No. 7/2021, Law amending the Electronic Transactions Law](#)», 15 de febrero de 2021 ([traducción oficiosa al inglés](#)).

⁵⁷⁴ Anuncio del SAC, «[State Administration Council Law No. 21/2021, Law amendment of the Counter-Terrorism Law](#)», 1.º de agosto de 2021

- xvi) actos para organizar un grupo terrorista, participar en algún grupo terrorista con conocimiento de causa o actuar por delegación;
- xvii) actos de encubrimiento o cobijo de un terrorista o de un miembro de cualquier grupo terrorista con conocimiento de causa, o aceptación de esconderlo o alojarlo temporalmente, u ocultarlo para evitar sanciones o poder escapar;
- xviii) actos de concesión a un terrorista o a un miembro de cualquier grupo terrorista del permiso de utilizar todo edificio o lugar, convocar o celebrar en él una reunión, preparar en él un acto de terrorismo u organizar algún tipo de transporte.

52. Toda persona que cometa alguno de los siguientes actos, si es declarada culpable, será condenada a una pena de prisión de un mínimo de tres años y un máximo de siete años y también a pagar una multa:

- a) un acto contenido en los incisos **xv)** a **xviii)** del apartado *b)* del artículo 3; [b)-c)].

364. En noviembre de 2021, el SAC adoptó una serie de enmiendas a la Ley de Televisión y Radiodifusión⁵⁷⁵, mediante las cuales amplió la definición de «difusión» en el artículo 2. Dicho término ahora puede incluir las redes sociales y las agencias de noticias digitales, que son los medios de comunicación de la sociedad civil y de los opositores al régimen militar. Estas enmiendas también conllevan un aumento considerable de las sanciones previstas en caso de violación de numerosas disposiciones, que han pasado de multas pecuniarias a penas de prisión de entre seis meses y cinco años y el pago de multas, por ejemplo, en los artículos 96, 97, 98 y 99. En un nuevo artículo 105, *a)* se concede la facultad a la policía de detener a presuntos delincuentes sin una orden judicial.

365. El artículo 2, *a)* del texto original tenía el siguiente tenor:

2. A continuación se definen los términos utilizados en el texto de la Ley:

- a) difusión significa la transmisión de programas de radio y/o televisión en formato codificado o decodificado mediante transmisores terrenales, por cable o por satélite destinados a la recepción directa por el público en general. En esta definición, no se incluye la difusión basada en internet.

366. El artículo 2, *a)*, tras las enmiendas introducidas en 2021, tiene el siguiente tenor:

2. A continuación se definen los términos utilizados en el texto de la Ley:

- a) televisión y radiodifusión significa la difusión a través de estaciones de transmisión de radio y televisión terrenales, de líneas de cable subterráneas y aéreas, de satélites o de cualquier otro tipo de tecnología que permita a las personas captar directamente programas de radio y televisión.

367. El artículo 105-a prevé lo siguiente:

105-a. Los delitos incluidos en esta Ley serán considerados delitos sujetos a la jurisdicción de un tribunal.

Libertad de asociación

368. En octubre de 2022, las autoridades militares adoptaron la Ley de Inscripción Registral de Asociaciones, en la que se exige la inscripción registral de todas las asociaciones en un plazo máximo de sesenta días desde la entrada en vigor de la Ley o desde el vencimiento de las

⁵⁷⁵ Anuncio del SAC, «State Administration Council Law No. 63/2021, Second Amendment Law to the Television and Radio Broadcasting Law», 1.º de noviembre de 2021.

inscripciones vigentes y se especifica la prohibición de operar sin la debida inscripción ⁵⁷⁶. La comisión observa que los requisitos de inscripción en el registro para las organizaciones no gubernamentales internacionales son más onerosos que antes. Se requieren numerosas aprobaciones de ministerios y administraciones competentes ⁵⁷⁷. La Ley contiene muchas disposiciones redactadas de forma amplia que regulan y limitan potencialmente las actividades de las organizaciones de la sociedad civil bajo amenaza de graves sanciones.

- 369.** En particular, la Ley prohíbe interferir en los asuntos internos o políticos del Estado e incluye el delito de dañar directa o indirectamente la soberanía, la ley y el orden, la seguridad y la unidad étnica del Estado o contactar o apoyar directa o indirectamente a organizaciones o personas que se hayan levantado en armas contra el Estado o que hayan sido designadas por el Estado como perpetradoras de actos de terrorismo, o bien a asociaciones ilegales y a sus miembros ⁵⁷⁸. Esta ley restringe considerablemente la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y brinda a las autoridades una nueva herramienta para socavar los derechos humanos, al conceder facultades discrecionales a los comités de inscripción registral locales y nacionales para vigilar y controlar la actividad de las asociaciones profesionales y de las organizaciones de la sociedad civil ⁵⁷⁹.

Declaración de la ley marcial

- 370.** La comisión también observa que, mediante las «órdenes de ley marcial» publicadas el 14 y el 15 de marzo de 2021, el SAC ha transferido los poderes Ejecutivo y Judicial al Comandante del Comando de Yangón para que aplique la ley marcial en virtud del artículo 419 de la Constitución en 7 ⁵⁸⁰ municipios de la región de Yangón y, el 13 de mayo de 2021, en un municipio del estado de Chin ⁵⁸¹. El 2 de febrero de 2023, el SAC declaró la ley marcial en otros 37 municipios en las regiones de Sagaing, Magway, Bago y Tanintharyi y en los estados de Chin, Kayin, Mon y Kayah ⁵⁸², y en otros 3 municipios de la región de Sagaing el 22 de febrero de 2021 ⁵⁸³.
- 371.** En los municipios abarcados por las órdenes de ley marcial, 23 delitos enumerados en las órdenes aplicables deben ser tratados en tribunales militares. Dichos delitos incluyen la alta traición y los delitos enunciados en los artículos 124-A, 124-C, 124-D, 505 y 505-A del Código Penal, así como los casos presentados en virtud de la Ley sobre Asociaciones Ilegales, la Ley de Protección de la Propiedad Pública, la Ley sobre Comunicaciones Electrónicas, la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, la Ley de Lucha contra el Terrorismo y otros

⁵⁷⁶ Ley de Inscripción Registral de Asociaciones, arts. 14, c), 33, 34, 55 y 56 ([traducción oficiosa al inglés](#)).

⁵⁷⁷ Ley de Inscripción Registral de Asociaciones, arts. 17 a 25.

⁵⁷⁸ Ley de Inscripción Registral de Asociaciones, arts. 28, q), 38 y 39; Testigo 34.

⁵⁷⁹ Testigos 34 y 49; información presentada por la CIJ, marzo de 2023; información presentada por el ACNUDH, octubre de 2022.

⁵⁸⁰ En la Orden de Ley Marcial núm. 1/2021, se declara la ley marcial para el municipio de Hlaingthayar, que se divide en Hlaingthayar Este y Hlaingthayar Oeste. Por consiguiente, aquí se hace referencia a siete municipios, en lugar de los seis enumerados entonces.

⁵⁸¹ SAC, Orden de Ley Marcial núm. 1/2021, 14 de marzo de 2021; Orden de Ley Marcial núm. 2/2021, 15 de marzo de 2021 (región de Yangón); Orden de Ley Marcial núm. 4/2021, 13 May 2021 (estado de Chin).

⁵⁸² SAC, Orden de Ley Marcial núm. 1/2023, de 2 de febrero de 2023 (región de Sagain y estado de Chin); Orden de Ley Marcial núm. 2/2023, 2 de febrero de 2023 (región de Magway); Orden de Ley Marcial núm. 3/2023, 2 de febrero de 2023 (región de Bago); Orden de Ley Marcial núm. 4/2023, 2 de febrero de 2023 (estado de Mon y estado de Kayin); Orden de Ley Marcial núm. 5/2023, 2 de febrero de 2023 (región de Taninthayi); Orden de Ley Marcial núm. 6/2023, 2 de febrero de 2023 (estado de Kayah).

⁵⁸³ SAC, Orden de Ley Marcial núm. 8/2023, 22 de febrero de 2023.

instrumentos ⁵⁸⁴. El número total de municipios sometidos a la ley marcial es de 48. Los efectos de la declaración de la ley marcial sobre las garantías de un juicio justo se examinan más adelante (véase el párrafo 420 *infra*).

El Movimiento de Desobediencia Civil y la represión de las protestas en favor de la democracia

- 372.** Ante todo, la comisión recuerda que ha emprendido su examen del cumplimiento por Myanmar del Convenio núm. 87 en un contexto de prolongadas protestas y manifestaciones en favor de la democracia en toda la nación, en las que se reclama que el régimen militar ceda el poder y permita una transición hacia una sociedad democrática. Por consiguiente, el ejercicio de los derechos enunciados en el Convenio núm. 87 debe evaluarse en el marco más general de las protestas en favor de la democracia. De otro modo, se obviaría una faceta esencial de la actual situación nacional. La comisión presenta, por tanto, en esta subsección las pruebas recabadas sobre la formación del Movimiento de Desobediencia Civil y el papel de los sindicatos y los trabajadores en él, así como sobre las medidas adoptadas contra los trabajadores que han participado en el Movimiento y la represión militar de las protestas en favor de la democracia. A continuación, la comisión aborda con más detalle la opresión que sufren los sindicalistas, las restricciones del ejercicio de los derechos sindicales y el clima general de miedo y violencia que ha surgido y sigue prevaleciendo en el país como consecuencia del derrocamiento por el ejército de un gobierno democráticamente elegido.

La formación del Movimiento de Desobediencia Civil y el papel de los sindicatos

- 373.** El golpe de Estado militar desencadenó protestas y manifestaciones públicas para reclamar la restauración de la democracia, que rápidamente se convirtieron en un movimiento nacional que pasó a ser conocido como Movimiento de Desobediencia Civil. El papel de los sindicatos en la creación y el mantenimiento de este movimiento ha sido considerable. De hecho, la CTUM, que es la única confederación sindical del país, y la MLA han desempeñado un papel director y organizador, entre otras cosas mediante el apoyo y la movilización de los trabajadores del sector público para emprender una huelga pacífica, que luego se convirtió en una huelga general de alcance nacional el 21 de febrero de 2021 y, con la participación de otros trabajadores y de organizaciones de la sociedad civil, se transformó en el Movimiento de Desobediencia Civil ⁵⁸⁵.
- 374.** Los trabajadores del sector público constituyeron la columna vertebral del Movimiento. En los primeros días después del golpe, alrededor de 60 000 médicos tomaron las calles para oponerse al régimen militar ⁵⁸⁶. De igual forma, la Federación de Docentes de Myanmar y los sindicatos de personal docente organizaron manifestaciones pacíficas a fin de reclamar la restauración de la democracia ⁵⁸⁷. Según un testigo, unos 400 miembros del personal de la Radio y Televisión de Myanmar, de un total de 2 000, también abandonaron sus puestos de trabajo ⁵⁸⁸. Otros trabajadores del sector público, como trabajadores ferroviarios y del transporte, funcionarios gubernamentales, trabajadores de la banca y trabajadores de la administración pública, se unieron a las manifestaciones e interrupciones del trabajo en una

⁵⁸⁴ SAC, Orden de Ley Marcial núm. 3/2021, 15 de marzo de 2021; Orden de Ley Marcial núm. 4/2021, 13 de mayo de 2021; Orden de Ley Marcial núm. 7/2023, 2 de febrero de 2023; Orden de Ley Marcial núm. 9/2023, 22 de febrero de 2023.

⁵⁸⁵ Testigos 23 y 24, comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del GCR2P, octubre de 2022.

⁵⁸⁶ Testigo 3; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁵⁸⁷ Testigos 7, 9, 45 y 54.

⁵⁸⁸ Testigo 89 (antiguo trabajador de la Radio y Televisión de Myanmar).

serie de huelgas durante el mes de febrero de 2021 ⁵⁸⁹. En esas manifestaciones también participaron los estudiantes y sus sindicatos, así como la sociedad civil ⁵⁹⁰.

- 375.** De acuerdo con la información proporcionada por la CSI y sus afiliados nacionales, a fecha de octubre de 2022 el 90 por ciento de los trabajadores ferroviarios, el 25 por ciento del personal docente a todos los niveles y el 50 por ciento de los trabajadores de la Empresa de Petróleo y Gas de Myanmar, de propiedad del ejército, así como decenas de miles de trabajadores de la administración pública, 6 000 trabajadores de la banca y otros trabajadores del sector privado se habían unido al Movimiento de Desobediencia Civil ⁵⁹¹. El Ministerio de Trabajo, bajo control militar, indicó que el 68 por ciento de los funcionarios del Ministerio de Salud (personal médico, de enfermería y de limpieza) se habían unido al Movimiento ⁵⁹².
- 376.** Los testigos que depusieron ante la comisión destacaron que la mayoría de los trabajadores de la administración pública no eran activistas políticos y no se habían sumado a las protestas en favor de la democracia por razones políticas, sino porque sus derechos laborales se estaban viendo gravemente socavados bajo el régimen militar ⁵⁹³. Un dirigente de un sindicato de trabajadores ferroviarios dijo a la comisión que, en los años que precedieron al golpe, a pesar de las constantes dificultades para la constitución de sindicatos en el sector público, habían podido llamar la atención sobre las condiciones de trabajo sumamente difíciles en el sector, abogar por la introducción de mejoras y cooperar con los responsables de la adopción de decisiones, pero que eso ya no era posible después del golpe ⁵⁹⁴. Habiendo vivido antes bajo un régimen militar, este y otros testigos consideraron que tenían el deber, como funcionarios y sindicalistas, de rechazar el sistema militar y que la participación en el Movimiento de Desobediencia Civil ofrecía un modo pacífico de hacerlo ⁵⁹⁵.
- 377.** En marzo de 2021, representantes de la CTUM y la MLA, junto con organizaciones de la sociedad civil, fundaron el Órgano General de Coordinación de Huelgas para coordinar las protestas pacíficas, las huelgas en los lugares de trabajo y las campañas efectuadas en todo el país a nivel central, local y sectorial para la restauración de la democracia en Myanmar ⁵⁹⁶. A pesar de la represión de las protestas por parte de las fuerzas de seguridad (véase más adelante), la participación de los trabajadores del sector público ha reforzado el Movimiento de Desobediencia Civil, ya que la mayoría de los trabajadores de la administración pública del país, incluido el personal médico, de enfermería y docente, dejó de trabajar en protesta por el golpe de Estado ⁵⁹⁷.

Medidas adoptadas por las autoridades militares contra los trabajadores asociados al Movimiento de Desobediencia Civil

- 378.** La información recabada por la comisión sugiere que, en respuesta a la constitución del Movimiento de Desobediencia Civil y al hecho de que miles de trabajadores del sector público abandonaran sus puestos de trabajo, las autoridades militares adoptaron una serie de

⁵⁸⁹ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁵⁹⁰ Testigos 1 y 2.

⁵⁹¹ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁵⁹² Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, caso núm. 3405 (*Myanmar*), marzo de 2022, párr. 552.

⁵⁹³ Testigos 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 22, 25, 27, 33, 36, 39, 40, 43, 44, 48, 49, 51, 55, 57, 58, 59, 60, 66, 97 y 98.

⁵⁹⁴ Testigo 12.

⁵⁹⁵ Testigos 4, 9, 11, 12, 41, 42, 45, 51, 52, 53, 66, 88 y 91.

⁵⁹⁶ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁵⁹⁷ Testigos 7 y 24.

medidas contra los participantes en el Movimiento. Muchos funcionarios recibieron comunicaciones de las autoridades gubernamentales controladas por el ejército, presionándoles u obligándoles a no abandonar sus lugares de trabajo o exigiéndoles que volvieran al trabajo bajo amenaza de ser sancionados. El ejército publicó declaraciones en las que señalaba las consecuencias que se derivarían de la negativa a reincorporarse al trabajo, como el enjuiciamiento y la sanción de tales actos ⁵⁹⁸.

- 379.** Un testigo indicó que los funcionarios del Ministerio de Trabajo fueron presionados por sus superiores para seguir trabajando y no participar en manifestaciones públicas. Además, fueron obligados a permanecer en sus oficinas hasta que firmaran una declaración escrita por la que se comprometían a no participar en futuras manifestaciones ⁵⁹⁹. Varios testigos describieron cómo fueron presionados por sus superiores para volver al trabajo ⁶⁰⁰. También se señaló que el Ministerio de Trabajo emitió una directriz interna en la que exigía el cumplimiento del artículo 26, *a*) de la Constitución y del artículo 10, *g*) del Reglamento del Personal de la Administración Pública, relativos a la neutralidad política de los funcionarios de la administración pública, a fin de prohibir su participación en protestas públicas, so pena de procedimientos disciplinarios y acciones judiciales ⁶⁰¹. Otros ministerios, instituciones públicas y empresas emitieron directrices similares. Asimismo, se ha señalado que en directrices posteriores también se ordenó la sustitución de los trabajadores que habían participado en las protestas ⁶⁰².
- 380.** A ese respecto, las autoridades militares confirmaron que habían publicado anuncios en periódicos y otros medios de comunicación en los que animaban al personal de la administración pública a volver a sus respectivos puestos de trabajo e indicaron que no se tomó medida alguna contra los que regresaron voluntariamente ⁶⁰³. El Ministerio de Trabajo, en la información que proporcionó al Comité de Libertad Sindical, mantuvo que las directrices que emitió no contenían amenazas para que los funcionarios regresaran al trabajo, ni de despido, destitución o enjuiciamiento si se unían al Movimiento de Desobediencia Civil, sino que solo eran recordatorios para que se reincorporaran al trabajo y no se involucraran en ninguna actividad de instigación política ⁶⁰⁴. Según el Ministerio de Trabajo, a fecha de junio de 2021, este no había ordenado ni exigido a ningún miembro del personal que desocupara la vivienda estatal en la que se alojaba, ni tampoco había entregado —ni indicado que entregaría— los nombres de las personas que habían participado en el Movimiento al ejército para que fueran detenidas ⁶⁰⁵. Más tarde, las autoridades militares reiteraron que no se había dado ningún caso de suspensión, destitución, confiscación de licencias o desalojo de una vivienda estatal de ningún funcionario de la administración pública debido a su participación en protestas o manifestaciones ⁶⁰⁶. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo recordó las disposiciones pertinentes de la Ley de la Función Pública relativas a las obligaciones de los funcionarios y las correspondientes sanciones disciplinarias, y aseveró que pueden imponerse

⁵⁹⁸ Testigos 11, 42, 51, 71 y 72.

⁵⁹⁹ Testigo 42.

⁶⁰⁰ Testigo 75.

⁶⁰¹ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; Ministerio de Trabajo, carta 42/Ah La/Sub (1) 2021 (1556).

⁶⁰² Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; Partido para la Solidaridad y el Desarrollo de la Unión, carta 2021(325).

⁶⁰³ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁶⁰⁴ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, párr. 327; Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 538.

⁶⁰⁵ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, párrs. 327 y 330.

⁶⁰⁶ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

suspensiones, destituciones o separaciones del puesto con arreglo a dicha ley en caso de ausencia injustificada del trabajo u otras violaciones de la Ley o de las normas aplicables al personal ⁶⁰⁷. En particular, el Ministerio de Trabajo indicó que se rescindió el contrato o se suspendió a los miembros del personal del Ministerio de Finanzas y Planificación y a los funcionarios del Ministerio de Electricidad y Energía que se ausentaron sin motivo y no regresaron al lugar de trabajo, por infringir la Ley del Personal de la Administración Pública ⁶⁰⁸.

- 381.** Además de estas directrices administrativas, la comisión dispone de información fiable de varias fuentes que indica que se están tomando serias medidas contra miles de funcionarios y otros trabajadores que participaron en el Movimiento de Desobediencia Civil y contra las personas que les apoyaron, que fueron sometidos a vigilancia, registros, golpes, detención y reclusión arbitrarias o que fueron desalojados de sus viviendas. Los trabajadores que participaron en el Movimiento no pudieron encontrar fácilmente otros puestos de trabajo, tuvieron que depender de familiares o sufrieron represalias al volver al trabajo, como el descenso de grado en el escalafón, el traslado a un nuevo lugar de trabajo, el retiro de prestaciones o el impago del salario ⁶⁰⁹. Estas prácticas han sido señaladas por el Ministerio de Electricidad y Energía; empresas estatales de minería, petróleo, gas y energía; empresas de fertilizantes que son propiedad de la Empresa de Petróleo y Gas de Myanmar; funcionarios y trabajadores de empresas estatales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Riego; el Banco Económico de Myanmar, que es de propiedad estatal; las Oficinas de la Unión del Ministerio de Educación; trabajadores de los sectores de la educación y la salud; trabajadores ferroviarios y de una fábrica de locomotoras, entre otros ⁶¹⁰. Un trabajador de un banco fue apaleado tras unirse al Movimiento de Desobediencia Civil y fue obligado a volver al trabajo ⁶¹¹. La comisión recibió pruebas de que un organizador del Movimiento fue golpeado y detenido sin orden judicial por la policía en abril de 2022, fue interrogado y fue acusado de difundir noticias falsas, compartir escritos antimilitaristas y promover el Movimiento de Desobediencia Civil entre funcionarios ⁶¹². También se informó a la comisión de que muchos trabajadores que participaron en el Movimiento, entre ellos varios sindicalistas, fueron expulsados de sus viviendas. Por ejemplo, diversos testigos se refirieron a una fábrica de ladrillos, de propiedad municipal, en la que 124 afiliados sindicales fueron desalojados de sus viviendas por haber constituido un sindicato y varios dirigentes sindicales fueron declarados en busca y captura y se dieron a la fuga o se encuentran en paradero desconocido ⁶¹³.
- 382.** La mayoría de las pruebas directas recogidas por la comisión a este respecto se refiere a trabajadores de los sectores de la salud, la educación y los ferrocarriles. En el caso de los trabajadores del sector de la salud, los testigos mencionaron varias formas de presión y de medidas adoptadas por las autoridades contra los participantes en el Movimiento de Desobediencia Civil, por ejemplo, presiones para volver al trabajo, despidos, revocación de licencias médicas, descrédito, registros domiciliarios, expedición de órdenes de detención basadas con frecuencia en el artículo 505-A del Código Penal, detenciones, interrogatorios y

⁶⁰⁷ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, párrs. 324 a 326; Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁶⁰⁸ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párrs. 548 y 550.

⁶⁰⁹ Testigos 11, 27, 41, 52, 53, 56, 59, 66, 68, 69, 75, 79, 80, 88, 101 y 102; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶¹⁰ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶¹¹ Testigo 85.

⁶¹² Comunicación de la ISP, octubre de 2022; informe de la policía municipal, abril de 2022.

⁶¹³ Testigos 16, 17 y 34.

tortura ⁶¹⁴. En sus archivos, la comisión tiene comunicaciones oficiales de las autoridades en las que despiden a cientos de médicos y suspenden o revocan sus licencias médicas, así como comunicaciones en las que ordenan el pago de compensaciones a médicos en estudios de postgrado por haberse ausentado de sus cursos ⁶¹⁵. Los médicos suspendidos, despedidos o que renunciaron a sus puestos durante el periodo de protestas masivas siguieron proporcionando asistencia médica en clínicas improvisadas o en la calle ⁶¹⁶. Muchos de ellos utilizaron las redes sociales para prestar servicios y consejos médicos.

- 383.** Se expidieron órdenes de detención para un gran número de trabajadores del sector de la salud, muchos de los cuales fueron detenidos. Según la información proporcionada por sindicatos nacionales e internacionales, hasta octubre de 2022 al menos 864 trabajadores del sector de la salud habían sido imputados en virtud de lo dispuesto en el artículo 505-A del Código Penal ⁶¹⁷. Un testigo afirmó que las amnistías no se aplicaban, en general, al personal médico ⁶¹⁸. En un incidente acaecido el 27 de febrero de 2021, las fuerzas de seguridad entraron en unas instalaciones donde unos 40 médicos de un hospital público se habían reunido para emprender acciones colectivas. Aunque lograron escapar, fueron obligados a regresar al trabajo. Algunos fueron conminados a desalojar las viviendas proporcionadas por el Estado, mientras que otros fueron despedidos y no pudieron encontrar trabajo en hospitales públicos o clínicas privadas ⁶¹⁹. A este respecto, se informó a la comisión de que las autoridades militares no solo están apartando del empleo público a los trabajadores del sector de la salud asociados al Movimiento de Desobediencia Civil, sino que también han tomado medidas para impedir que los hospitales privados los contraten ⁶²⁰. Según el Ministerio de Trabajo, a fecha de diciembre de 2021, el departamento estaba investigando a unos 419 miembros del personal hospitalario por haberse ausentado del trabajo, pero se habían retirado los cargos penales contra el personal sanitario que había vuelto voluntariamente al lugar de trabajo ⁶²¹. Por otro lado, las autoridades militares indicaron que se habían revocado las licencias de algunos de los profesionales que habían faltado a sus obligaciones y habían abandonado a los pacientes, en consonancia con la reglamentación promulgada por el Consejo Médico de Myanmar, el Consejo Odontológico de Myanmar y el Consejo de Enfermería y Partería de Myanmar ⁶²².
- 384.** Con respecto a los trabajadores del sector de la educación, la comisión recibió testimonios que confirman que también se adoptaron diversas medidas y acciones contra los docentes que participaron en el Movimiento de Desobediencia Civil, por ejemplo, las autoridades educativas les ordenaron volver al trabajo, sufrieron amenazas y persecuciones por parte del ejército o de la policía y muchos fueron detenidos. Dado que la representación de los docentes en el Movimiento era elevada con respecto a otras profesiones, su representación también fue numerosa entre los detenidos ⁶²³. Algunos fueron sometidos a abusos, trato inhumano y

⁶¹⁴ Testigos 3, 4, 11, 52 y 53; comunicación del GCR2P, octubre de 2022.

⁶¹⁵ Varias comunicaciones oficiales en los archivos.

⁶¹⁶ Testigos 4, 41, 44, 53 y 68.

⁶¹⁷ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶¹⁸ Testigo 4.

⁶¹⁹ Comunicación de la ISP, octubre de 2022.

⁶²⁰ Testigos 101 y 102; *Narinjara News*, «[Military Council Revoked Licenses of 3 Mandalay Private Hospitals for utilizing CDM medics](#)», 22 de mayo de 2023.

⁶²¹ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párrs. 552 y 553.

⁶²² Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁶²³ Testigo 33.

tortura, y varios docentes fueron condenados a muerte ⁶²⁴. Los testigos con los que habló la comisión confirmaron que los docentes fueron acusados de terroristas, se les impusieron cargos injustos y arbitrarios, tuvieron que esconderse para protegerse y, por consiguiente, no pudieron comunicarse con otros ni organizarse ⁶²⁵. La comisión recibió información sobre varios casos concretos de trabajadores del sector de la educación que fueron condenados a dos o tres años de prisión en virtud del artículo 505-A del Código Penal y del artículo 25 de la Ley de Gestión de Desastres Naturales ⁶²⁶. Al igual que ocurrió con los trabajadores del sector de la salud, se impidió que los establecimientos privados los contrataran. Los trabajadores de una escuela privada testificaron ante la comisión que el ejército se presentó en el establecimiento y ordenó al director de la escuela que no contratara a ningún profesor que estuviera asociado al Movimiento de Desobediencia Civil ⁶²⁷. Como los trabajadores del sector de la salud, los profesores despedidos recurrieron a las redes sociales y a las tecnologías basadas en internet para cumplir sus responsabilidades docentes.

- 385.** Debido a la pandemia de COVID-19, las escuelas estuvieron cerradas de junio de 2020 a mayo de 2021 ⁶²⁸. Antes de la anunciada reapertura de las escuelas en junio de 2021, las autoridades militares intensificaron sus esfuerzos para incitar a los docentes a volver al trabajo. En este contexto, en mayo de 2021, procedieron a un despido masivo de los docentes que no querían volver a las escuelas bajo la autoridad del SAC ⁶²⁹. En una directriz del Ministerio de Educación de fecha 10 de mayo de 2021, que la comisión ha obtenido, se anuncia el despido de 121 455 miembros del personal de educación básica, tanto personal docente como administrativo, y se ordena a los responsables educativos en las regiones y estados que adopten las medidas necesarias a tal efecto ⁶³⁰. Este despido masivo de docentes también ha sido mencionado en testimonios recogidos por la comisión y señalado por sindicatos y medios de comunicación locales ⁶³¹. El Ministerio de Trabajo indicó que esta medida disciplinaria fue adoptada de forma individual contra 132 funcionarios del sector de la educación debido al incumplimiento de las reglas de sus respectivos lugares de trabajo, de conformidad con el Reglamento del Personal de la Administración Pública ⁶³².
- 386.** De acuerdo con la información de que dispone la comisión, los trabajadores ferroviarios que participaron en el Movimiento de Desobediencia Civil también fueron objeto de medidas punitivas y de intimidación selectivas, entre otras, impago de salarios, impago de horas extraordinarias, traslado a otros lugares de trabajo, descenso de grado en el escalafón, suspensión, despido, registro domiciliario, desalojo de una vivienda estatal o su destrucción por las fuerzas militares, detención y reclusión ⁶³³. La comisión ha recibido muestras de comunicaciones oficiales en las que se ordenaba la suspensión y el despido de trabajadores

⁶²⁴ Testigos 7, 9 y 44.

⁶²⁵ Testigo 9.

⁶²⁶ Testigos 7, 9, 45, 54, 72, 77, 85, 91, 92 y 94; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶²⁷ Testigo 101.

⁶²⁸ Banco Mundial, «Progress threatened; Resilience tested», [Myanmar Economic Monitor](#), julio de 2021, 9.

⁶²⁹ OIT, «Who pays the price of unemployment? Job losses and income security in Myanmar» (de próxima publicación).

⁶³⁰ Ministerio de Educación/Departamento de Educación Básica, carta núm. Division/1-B/13999/Directive (2021), 10 de mayo de 2021 (en los archivos).

⁶³¹ Testigo 9; Mondiaal FNV, «[Myanmar Workers Rights Violation](#)», junio de 2023; Asociación de Docentes de Postprimaria, «[Myanmar teachers strike for six months plus](#)», 19 de noviembre de 2021; *Peoples dispatch*, «[125,900 teachers dismissed for opposing military coup in Myanmar](#)», 26 de mayo de 2021.

⁶³² Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 548.

⁶³³ Testigos 11, 12, 51, 66 y 68; carta de despido y carta de desalojo en los archivos.

ferroviarios, se solicitaba el reembolso de préstamos estatales pendientes o se exigía que desalojaran las viviendas proporcionadas por el Gobierno ⁶³⁴. Algunos de los ejemplos concretos de desalojo presentados a la comisión se produjeron en el distrito de Aung Nang, en el estado de Kachin, el 14 de enero de 2022; en la ciudad de Pyin Oo Lwin, en Mandalay, el 26 de enero de 2022, y en el municipio de Ywadaung, en la región de Sagaing, el 10 de marzo de 2022 ⁶³⁵. También se señaló que el 24 de marzo de 2021 más de 200 soldados armados asaltaron un centro de mantenimiento de los servicios ferroviarios en las afueras de Yangón, sacaron a la fuerza a los trabajadores de sus viviendas y arrasaron los alojamientos provisionales del recinto. En un incidente similar acaecido en marzo de 2022, todas las viviendas de la residencia ferroviaria de Myitinge, en Mandalay, quedaron destruidas tras la intervención militar ⁶³⁶. De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Trabajo, a fecha de diciembre de 2021 se había suspendido a 1 293 trabajadores ferroviarios y empresas de fabricación de locomotoras por infringir la Ley y el Reglamento del Personal de la Administración Pública, pero, tras los recursos interpuestos, se permitió que los funcionarios que habían recurrido esa suspensión regresaran a sus respectivos lugares de trabajo ⁶³⁷.

- 387.** Además de estas categorías de trabajadores del sector público, la comisión observa, sobre la base de la información recibida y de los datos de dominio público disponibles, que el ejército también ha adoptado medidas represivas contra otras categorías de trabajadores, como los periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, que han sido objeto de intimidación, detención arbitraria, tortura y asesinatos ⁶³⁸. Una periodista de la Radio y Televisión de Myanmar que testificó ante la comisión señaló que el ejército obligaba a los periodistas a anunciar noticias falsas y a someter los contenidos a su aprobación previa. Si los periodistas renunciaban a sus puestos eran perseguidos por el ejército. Cuando ella decidió dejar su trabajo a las pocas semanas del golpe, el ejército disparó contra la casa en la que vivía con su madre. Muchos de sus antiguos compañeros de trabajo fueron detenidos ⁶³⁹.
- 388.** En una comunicación recibida por la comisión se resaltaba que se detenía especialmente a los participantes en el Movimiento pertenecientes a minorías étnicas o religiosas, algunos de los cuales eran dirigentes y organizadores del Movimiento. También se ha señalado que las personas no budistas recibían un peor trato por parte de las fuerzas de seguridad ⁶⁴⁰ y que las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer (LGBTIQ) detenidas eran sometidas a abusos y torturas durante los interrogatorios ⁶⁴¹.

Represión violenta de las protestas en favor de la democracia

- 389.** Los testimonios y la información recibidos por la comisión indican que, además de las medidas administrativas y de otra índole destinadas a desalentar y sancionar la participación en el Movimiento de Desobediencia Civil que ya se han descrito, el ejército o las fuerzas de seguridad

⁶³⁴ Pruebas documentales en los archivos.

⁶³⁵ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶³⁶ Testigos 11 y 12.

⁶³⁷ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 549.

⁶³⁸ Comunicación del GCR2P, octubre de 2022; International Press Institute, «[In Myanmar, journalists raise media voices against the bloody coup](#)», 15 de febrero de 2023.

⁶³⁹ Testigo 89.

⁶⁴⁰ Comunicación de MRG, octubre de 2022.

⁶⁴¹ Amnistía Internacional, «[15 days felt like 15 years: Torture in detention since the Myanmar coup](#)», agosto de 2022; AAPP, «[Political Prisoners Experience in Interrogation, Judiciary and Incarceration Since Burma's Illegitimate Military Coup](#)», 23 de marzo de 2022.

recurrieron en numerosos casos al uso excesivo de la fuerza para disolver las protestas en favor de la democracia. Las fuerzas de seguridad utilizaron balas de goma, gases lacrimógenos y cañones de agua para dispersar a los manifestantes. Luego, cuando las protestas se intensificaron, la violencia se incrementó con el uso de fuerza letal. Las fuerzas de seguridad emplearon tácticas militares y armamento de combate, como rifles semiautomáticos, francotiradores y munición real ⁶⁴². Los días 26 y 27 de marzo de 2021, se realizaron anuncios en los periódicos controlados por el régimen y en la televisión advirtiendo a los manifestantes que corrían el peligro de que les dispararan en la cabeza y en la espalda ⁶⁴³. Según el ACNUDH, el uso de la fuerza contra los manifestantes causó un drástico aumento de los homicidios y lesiones arbitrarios de manifestantes, incluidos niños, en marzo y abril de 2021. Según la mayoría de las fuentes, los manifestantes no tenían medios para defenderse. Tuvieron que adaptar sus estrategias para evitar la violencia de las fuerzas de seguridad, a menudo organizando breves actos de protesta relámpago («*flash mobs*»), en algunos de los cuales utilizaron sacos de arena para protegerse o armas rudimentarias (como hondas, catapultas, petardos o cócteles molotov) ⁶⁴⁴.

- 390.** La comisión ha tenido conocimiento de numerosos casos de represión violenta de protestas. El 3 de marzo de 2021, el ejército intensificó el uso de la fuerza letal, utilizándola deliberadamente contra manifestantes pacíficos, muchos de los cuales resultaron heridos en la cabeza y en el torso, en el municipio de Okkalapa del Norte, en Yangón ⁶⁴⁵. El 8 de marzo de 2021, más de 200 soldados atacaron a manifestantes, matando como mínimo a 48 en la zona industrial de Hlaingtharyar y a 7 en la zona industrial de Shwepyithar, al tiempo que se produjo la quema de cuatro fábricas ⁶⁴⁶. El 14 de marzo de 2021, el ejército disparó a trabajadores en varias zonas industriales de Yangón, matando a unos 100 e hiriendo a otros muchos ⁶⁴⁷. El 27 de marzo de 2021, el Día de las Fuerzas Armadas, se produjeron ataques generalizados contra manifestantes en 12 de los 15 estados, regiones y administraciones del Territorio de la Unión, que tuvieron como resultado la muerte de 130. Según la información recibida, los soldados y la policía antidisturbios dispararon contra los manifestantes sin previo aviso ⁶⁴⁸.
- 391.** Asimismo, en marzo de 2021, en una huelga de médicos con 6 000 manifestantes, 32 murieron y 233 sufrieron violencia física, contusiones y fracturas ⁶⁴⁹. En algunos de estos incidentes también murieron afiliados sindicales (véase más adelante). Las manifestaciones de docentes también fueron brutalmente reprimidas, por ejemplo, en la zona de Bago, y diversos docentes sindicalistas fueron asesinados o detenidos ⁶⁵⁰. El 9 de abril de 2021, en Bago, las fuerzas de seguridad rodearon los obstáculos en la carretera que los manifestantes habían colocado para

⁶⁴² Testigos 2, 3, 24, 39, 52, 53, 85, 96 y 97; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del ACNUDH, octubre de 2022; comunicación del GCR2P, octubre de 2022; comunicación de Myanmar Witness (proyecto del Centro para la Resiliencia de la Información), enero de 2023 (en adelante, «comunicación del proyecto Myanmar Witness»).

⁶⁴³ Comunicación del ACNUDH, octubre de 2022.

⁶⁴⁴ Comunicación del ACNUDH, octubre de 2022.

⁶⁴⁵ Comunicación del ACNUDH, octubre de 2022.

⁶⁴⁶ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶⁴⁷ Testigos 5 y 23; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del ACNUDH, octubre de 2022; comunicación del Gobierno de Unidad Nacional, octubre de 2022; comunicación de la AAPP, junio de 2023; Solidarity Centre, «[Labour rights violations by the military in Myanmar](#)», ficha de información.

⁶⁴⁸ Comunicación del ACNUDH, octubre de 2022.

⁶⁴⁹ Testigo 4.

⁶⁵⁰ Testigos 7, 9, 45 y 54.

protegerse y les atacaron utilizando lanzagranadas y artillería, matando como mínimo a 82 personas según la información recabada ⁶⁵¹.

- 392.** En la comunicación remitida a la comisión por una organización, se proporcionan pruebas documentales detalladas de tres casos en los que se llevaron a cabo detenciones masivas de manifestantes pacíficos (al menos 100 en cada incidente) en el municipio de Yankin el 28 de febrero de 2021 (en su mayoría, doctores, enfermeros y estudiantes), en el municipio de Tamwe el 3 de marzo de 2021 (en su mayoría, miembros de sindicatos estudiantiles) y en el municipio de Okkalapa del Norte el 10 de marzo de 2021 (movimiento juvenil). En algunos de estos incidentes, también se propinaron palizas a los detenidos, y escuadrones de captura vestidos de civil detuvieron a algunas personas escogidas entre los manifestantes ⁶⁵².
- 393.** A este respecto, el Ministerio de Trabajo alegó que el ambiente inicialmente pacífico de los grupos de protesta se transformó en disturbios en la tercera semana de febrero, que acabaron desembocando en anarquía y finalmente en insurrección con actos terroristas (colocación de obstáculos a lo largo de las vías públicas, amenazas a trabajadores de fábricas, asesinato de funcionarios que no participaban en el Movimiento de Desobediencia Civil y quema de fábricas). Ello obligó a las fuerzas de seguridad a tomar medidas con arreglo a la legislación ⁶⁵³. El Ministerio de Trabajo argumentó que estas retiraron los bloqueos de las carreteras y detuvieron a los alborotadores para garantizar la paz, la estabilidad y el Estado de derecho en el país y controlar a los grupos terroristas, que siguieron asaltando comisarías y atacando a los miembros de las fuerzas de seguridad con armas artesanales mortíferas ⁶⁵⁴. El Ministerio de Trabajo facilitó información sobre la destrucción que alega que causaron los miembros radicales de la Liga Nacional para la Democracia y sus simpatizantes entre el 1.º de febrero y el 15 de abril de 2021, como la quema y destrucción de 63 comisarías, 62 oficinas administrativas de distrito, 52 oficinas y departamentos, 16 puentes, 13 bancos, 105 oficinas de educación, escuelas y otros edificios gubernamentales, así como 13 fábricas situadas en las zonas industriales de Hlaingtharyar y Shwepyithar y en el municipio de Insein, en la región de Yangón ⁶⁵⁵. Según el Ministerio de Trabajo, las fuerzas de seguridad no hicieron un uso excesivo de la fuerza y, ante protestas públicas, actuaron de acuerdo con el Manual de control de disturbios de Birmania de 1956, el Manual para el control de multitudes y disturbios de 2015 y los artículos 127 a 132 del Código Penal ⁶⁵⁶.
- 394.** La comisión observa que el Ministerio de Trabajo señaló en diciembre de 2021 que los disturbios callejeros tuvieron como resultado 80 militares fallecidos y otros 117 heridos, así como 1 496 bajas entre las fuerzas policiales y 1 551 entre la población civil ⁶⁵⁷. Según los atestados policiales de ese mismo periodo, la información difundida entonces por la AAPP, en la que se señalaba que 700 personas habían muerto ejerciendo su derecho de protesta, era incorrecta, y que, en cambio, 361 habían muerto, de las cuales 193 fueron abatidas por los miembros de las fuerzas de seguridad mientras retiraban barricadas y se defendían de los actos terroristas, y el resto de las muertes no estaban relacionadas con las fuerzas de

⁶⁵¹ Comunicación del ACNUDH, octubre de 2022.

⁶⁵² Comunicación del proyecto Myanmar Witness, enero de 2023.

⁶⁵³ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023; Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, párr. 333; Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 542.

⁶⁵⁴ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 542.

⁶⁵⁵ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 544.

⁶⁵⁶ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023; Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 542.

⁶⁵⁷ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 542.

seguridad, a saber, 95 personas fueron asesinadas por otros, 13 murieron por ataques con granadas y minas, 5 murieron mientras recibían atención médica, 10 murieron por enfermedades, 2 cayeron muertas y 9 murieron por heridas. También señalaban que los autores fueron detenidos y recibieron sentencias adecuadas, incluida la pena de muerte ⁶⁵⁸. En su nota verbal de julio de 2023, las autoridades militares sostienen que los actos terroristas cometidos por el Gobierno de Unidad Nacional, el Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw y las Fuerzas de Defensa del Pueblo se cobraron la vida de 6 091 civiles, incluidos 202 niños pequeños, 80 docentes, 74 miembros de la Sangha (esto es, monjes budistas), 825 administradores de distritos y aldeas y otros 251 miembros del personal de la administración pública, 17 trabajadores sanitarios y miembros de partidos de la oposición ⁶⁵⁹.

Acciones que socavan las libertades civiles de los dirigentes y afiliados sindicales y erosionan el movimiento sindical

- 395.** De acuerdo con las abundantes pruebas recogidas por la comisión, la toma del poder por los militares el 1.º de febrero de 2021 y las consiguientes medidas adoptadas por el régimen han sido indudablemente catastróficas para el incipiente movimiento sindical en el país y han afectado especialmente al derecho de libertad sindical y de asociación y al disfrute de las libertades civiles conexas. El régimen militar ha sometido a los sindicatos y dirigentes sindicales en Myanmar a una severa opresión, tanto formal como informal, directa e indirecta, eliminando en gran medida su capacidad para organizarse y actuar a fin de proteger los derechos de los trabajadores de forma sustantiva ⁶⁶⁰. Se ha amenazado, perseguido y matado a dirigentes y afiliados sindicales. Muchos se han visto forzados a huir y cambiar repetidamente de lugar y a ocultarse para protegerse. Se han enfrentado a cargos penales y a detenciones arbitrarias con o sin órdenes de detención pendientes contra ellos, y han sido juzgados y condenados en procesos judiciales carentes de las debidas garantías procesales. Han sido sometidos a vigilancia, intimidación y registros domiciliarios; han sido perseguidos tanto en zonas urbanas como rurales; y sus pasaportes y, en ocasiones, su ciudadanía, han sido revocados, entre otras medidas, para restringir su libertad de circulación ⁶⁶¹.
- 396.** Los testigos consideraron que las autoridades militares han puesto la mira específicamente en los dirigentes y afiliados sindicales que ejercen su derecho de libertad sindical y de asociación por su capacidad de organizar y movilizar a los trabajadores y su consiguiente participación en el movimiento y las protestas más generales en favor de la democracia, ya que cualquier entidad que organice a la población independientemente del régimen constituiría una amenaza para este ⁶⁶². En esta subsección, la comisión recoge los hechos relativos a las medidas y acciones de las autoridades militares que amenazan específicamente las libertades civiles de los sindicalistas y otros trabajadores que han participado en protestas y huelgas.

Asesinatos y muertes

- 397.** Cientos de sindicalistas y otros trabajadores han perecido tras la toma del poder por los militares en Myanmar el 1.º de febrero de 2021. La CSI y la CTUM presentaron una lista de más de 100 afiliados sindicales y trabajadores que, a fecha de 19 de diciembre de 2022, habían

⁶⁵⁸ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 543.

⁶⁵⁹ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁶⁶⁰ Testigos 48 y 98; comunicación de la UITA, octubre de 2022; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁶⁶¹ Testigos 5, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 27, 34, 36, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 48, 50, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 95 y 98; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del GCR2P, octubre de 2022.

⁶⁶² Testigos 6, 12, 31, 33, 39, 41 y 43.

muerto, incluidos 22 hombres y 6 mujeres abatidos por el ejército, muchos de ellos durante manifestaciones. Otros que figuran en la lista murieron de COVID-19 en la clandestinidad y sin acceso a tratamiento o en detención. Según los datos compilados por la AAPP, 484 de los asesinados por las autoridades militares —en su gran mayoría, hombres— eran dirigentes o afiliados sindicales, activistas sindicales, dirigentes de huelgas o participantes en ellas ⁶⁶³.

- 398.** Entre los dirigentes y afiliados sindicales asesinados, cabe citar a: Zaw Htwe, un trabajador de 21 años del sector de la confección y miembro del Sindicato Solidaridad de Myanmar (STUM), que recibió un disparo en la cabeza y murió el 14 de marzo de 2021; Chan Myae Kyaw, un camionero de 29 años en una mina de cobre en Monywa y miembro de la Federación de Trabajadores Mineros de Myanmar (MWFM) y del comité juvenil de la CTUM, que fue abatido a tiros el 27 de marzo de 2021 en la aldea de Ywatha cuando protestaba con otros trabajadores y la población local; U Chit Thein Zaw y U Kyaw Nyein, trabajadores mineros y miembros del Sindicato de la Mina de Cobre de Yangsi, afiliado a la MWFM y a la CTUM, que fueron detenidos y asesinados a tiros el 27 de mayo de 2021 en la aldea de Done Taw, en la región de Sagaing; Win Ko Oo, maquinista y líder de los trabajadores ferroviarios del Movimiento de Desobediencia Civil de Mandalay, que fue apaleado en la calle el 9 de septiembre de 2021 y murió a consecuencia de las heridas el 19 de septiembre; May Hnin Aye, una líder de las huelgas de docentes que fue asesinada el 24 de octubre de 2021 en Homalin, en la región de Sagaing, durante un registro militar en su casa en busca de su cuñado, otro líder de las huelgas; y U San Ko, U Win Kaw, U Zin Min Tun y U Hein Thu, trabajadores mineros y miembros de la MWFM afiliada a la CTUM, que murieron calcinados durante las redadas militares y la quema de la aldea de Sarlingyi en diciembre de 2021 en la región de Sagaing ⁶⁶⁴.
- 399.** Las autoridades militares han proporcionado información sobre varios sindicalistas a los mecanismos de control de la OIT. El Ministerio de Trabajo indicó, en relación con la muerte de Chan Myae Kyaw, que no se encontraron víctimas después de la protesta en la mina de cobre, que no existe ninguna organización registrada en Myanmar con el nombre de MWFM, y que el nombre de Chan Myae Kyaw no figuraba en la lista de miembros de organizaciones sindicales básicas ⁶⁶⁵. Con respecto a la muerte de Zaw Htwe, el Ministerio de Trabajo señaló que, el 14 de marzo de 2021, en el municipio de Shwe Pyi Thar, la Oficina de la Administración General fue atacada y destruida por unos 200 insurgentes armados con palos, espadas, hondas y cócteles molotov. En respuesta, los miembros de las fuerzas de seguridad aplicaron procedimientos de control de disturbios, y Zaw Htwe, que formaba parte de la multitud, falleció como consecuencia de sus heridas, a raíz de lo cual se presentó una denuncia en la comisaría del municipio de Shwepyithar ⁶⁶⁶.

Detención y enjuiciamiento penal

- 400.** Un gran número de dirigentes y afiliados sindicales, así como otros trabajadores que participaron en actividades sindicales, han sido objeto de órdenes de aprehensión, detención y reclusión, y muchos de ellos han sido acusados y condenados por delitos que las autoridades

⁶⁶³ Comunicación de la AAPP, junio de 2023.

⁶⁶⁴ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del ACNUDH, octubre de 2022; IndustriALL, «[Myanmar miner Chan Myae Kyaw sacrifices his life for democracy](#)», 6 de abril de 2021; *The Irrawaddy*, «[Myanmar Regime Kills 23 More Protesters as It Marks Armed Forces Day](#)», 27 de marzo de 2021.

⁶⁶⁵ CEACR - *Myanmar*, C.87, observación, 2021; OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, ILC.110/Actas núm. 4B/P.II, 447 a 465.

⁶⁶⁶ CEACR - *Myanmar*, C.87, observación, 2021; OIT, *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, núm. 4B/P.II, 447.

militares han establecido recientemente (véase más arriba). Las detenciones se han producido en el transcurso o después de manifestaciones o huelgas, en el contexto de registros domiciliarios, redadas en locales sindicales o en lugares de trabajo. Las pruebas recabadas sugieren que los sindicalistas son vulnerables a que las autoridades locales o los empleadores denuncien arbitrariamente actividades sindicales como actos de incitación o de crítica contra el SAC, el ejército o el personal militar. Según la legislación penal revisada, esos son delitos penales, lo que permite su detención y enjuiciamiento penal⁶⁶⁷. En los testimonios presentados ante la comisión y en las comunicaciones recibidas por escrito se proporcionan numerosos ejemplos de enjuiciamiento penal de sindicalistas. Las medidas de detención y enjuiciamiento penal se han dirigido específicamente contra la dirección de las principales federaciones sindicales, así como de los sindicatos de base.

- 401.** El 4 de marzo de 2021, la CTUM realizó una declaración pública en apoyo del Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw, establecido el 2 de marzo de 2021. El 14 de mayo de 2021, la policía presentó cargos ante el Tribunal de Dagon del Este contra 29 dirigentes de la CTUM, incluido su presidente, con arreglo al artículo 124-A del Código Penal. En el atestado policial, se señalaba que la CTUM había colaborado con el Movimiento de Desobediencia Civil, entre otras cosas mediante un llamado a una interrupción del trabajo, había prestado apoyo al Gobierno de Unidad Nacional y al Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw, y había pedido a los sindicatos internacionales que se movilizaran contra el régimen militar⁶⁶⁸. En el atestado se añadía que las correspondientes declaraciones realizadas por la CTUM equivalían a una incitación al odio, al desprecio y a la aversión contra el ejército y el gobierno legítimamente existente⁶⁶⁹. El Ministerio de Trabajo indicó que, el 22 de abril de 2022, también se presentaron cargos contra los miembros del comité ejecutivo de la CTUM, con arreglo al artículo 505-A del Código Penal, por incitar a la población mediante la difusión de noticias falsas en el distrito densamente poblado de Hlaing⁶⁷⁰. Según un informe publicado en los periódicos nacionales, el Ministerio de Trabajo señaló en marzo de 2023 que se habían emprendido acciones legales contra la dirección de la CTUM por haber mantenido contactos con organizaciones ilegales, como el Gobierno de Unidad Nacional y el Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw, por haber contactado a la OIT y por dañar los intereses del país⁶⁷¹. Se dictaron órdenes de detención contra los dirigentes sindicales imputados, entre otros, los representantes de la Federación para la Agricultura y los Campesinos de Myanmar (AFFM), de la Federación de Trabajadores de la Alimentación de Myanmar, de la Federación de Trabajadores de la Construcción y la Madera de Myanmar (BWFM), de la Federación de Trabajadores Industriales de Myanmar (IWFM), de la MWFM y de la Federación de Trabajadores del Transporte de Myanmar, todas ellas afiliadas a la CTUM y miembros de su comité ejecutivo⁶⁷².
- 402.** También se dictaron órdenes de detención contra la mayoría de los dirigentes de la IWFM (20 sindicalistas), con arreglo a los artículos 124-A o 505-A del Código Penal⁶⁷³. Además,

⁶⁶⁷ Comunicación de la UITA, octubre de 2022.

⁶⁶⁸ Atestado policial presentado al tribunal, 14 de mayo de 2021.

⁶⁶⁹ Atestado policial presentado al tribunal, 14 de mayo de 2021.

⁶⁷⁰ OIT, Actas núm. 4B/P.II, 447 a 465.

⁶⁷¹ *Myanmar Alin*, «Strengthening labour organizations which are representing workers towards national development», 13 de marzo de 2023 (traducción oficiosa al inglés).

⁶⁷² Atestado policial presentado al tribunal, 14 de mayo de 2021; fotografía de la orden de detención contra uno de los dirigentes sindicales.

⁶⁷³ Testigos 8, 23 y 58.

también se emitieron órdenes de detención también contra dirigentes y afiliados de la Federación de Docentes de Myanmar, algunos de los cuales fueron detenidos ⁶⁷⁴.

- 403.** Muchos sindicalistas tenían miedo de ser detenidos y se desplazaban de un sitio a otro para protegerse ⁶⁷⁵. Un dirigente sindical que testificó ante la comisión cambió de residencia 13 veces en Myanmar entre el 1.º de febrero de 2021 y el 3 de junio de 2022, cuando abandonó el país por su propia seguridad y la de su familia ⁶⁷⁶. Varios testigos confirmaron que los dirigentes sindicales imputados el 14 de mayo de 2021 tuvieron que esconderse debido a la vigilancia de la policía y el ejército, y algunos de ellos buscaron protección en el extranjero. Ello tuvo importantes consecuencias en la CTUM, sus actividades y su capacidad de coordinación de sus federaciones afiliadas ⁶⁷⁷. Asimismo, se presentaron cargos penales contra los dirigentes y afiliados de la MICS-TUF, que se vieron obligados a huir debido al miedo y la preocupación que provocó la redada realizada en sus locales en julio de 2021 ⁶⁷⁸. Algunos dirigentes y afiliados de la Federación de Docentes de Myanmar se marcharon para ocultarse en zonas liberadas ⁶⁷⁹. Entre mayo y noviembre de 2021, el ejército sometió a vigilancia a los miembros de la IWFM, y el administrador del distrito tuvo que presentar informes periódicos sobre su paradero a las autoridades militares ⁶⁸⁰.
- 404.** La comisión recibió de la CSI y la CTUM una lista de 402 dirigentes sindicales, afiliados sindicales y trabajadores que les constaba que habían sido detenidos entre el 1.º de febrero de 2021 y el 15 de octubre de 2022, de los cuales se informó que 77 habían sido liberados posteriormente. La AAPP compiló información sobre 81 dirigentes y afiliados sindicales, dirigentes de huelgas y huelguistas detenidos entre el 1.º de febrero de 2021 y el 16 de junio de 2023 ⁶⁸¹. La comisión aporta más detalles sobre algunos de esos casos en los próximos párrafos.
- 405.** En febrero de 2021, 3 dirigentes de la MICS-TUF y 11 activistas fueron detenidos en el distrito de Shwe Pyi Tar y 1 presidente de un sindicato distrital, afiliado a la MICS-TUF, fue detenido en Hmawbi y recluido en la prisión de Insein ⁶⁸². En marzo de 2021, un dirigente sindical de la Asociación de Docentes Universitarios de la Universidad de Yangón fue detenido y posteriormente condenado por un tribunal militar a tres años de prisión con arreglo al artículo 505-A del Código Penal ⁶⁸³. En abril de 2021, dos miembros de la CTUM fueron detenidos por difamación y movilización de personas contra el SAC, con arreglo al artículo 124-A del Código Penal y fueron interrogados por las autoridades militares; uno de ellos fue condenado a dos años de prisión y al pago de una multa ⁶⁸⁴. Desde entonces, cada noche el ejército ha realizado búsquedas para localizar a dirigentes de la CTUM mediante controles de seguridad aleatorios en la calle, así como registros domiciliarios. Los testigos indicaron que difícilmente podían quedarse en casa de amigos y ni siquiera podían salir para

⁶⁷⁴ Testigo 54.

⁶⁷⁵ Testigos 18, 20, 21, 24 y 25.

⁶⁷⁶ Testigo 21.

⁶⁷⁷ Testigos 11, 17, 18, 21, 22, 24 y 25; comunicación de la UITA, octubre de 2022.

⁶⁷⁸ Testigo 48.

⁶⁷⁹ Testigo 54.

⁶⁸⁰ Comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

⁶⁸¹ Comunicación de la AAPP, junio de 2023.

⁶⁸² Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del proyecto Myanmar Witness, diciembre de 2022.

⁶⁸³ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶⁸⁴ Testigo 65.

comprar alimentos debido a los riesgos de seguridad ⁶⁸⁵. Ese mismo mes de abril de 2021, un coordinador principal de la BWFM fue detenido en Hmawbi, en la región de Yangón, e imputado con arreglo al artículo 505-A del Código Penal ⁶⁸⁶.

- 406.** Varios dirigentes y miembros de 16 sindicatos y organizaciones de la sociedad civil que las autoridades militares habían declarado que no estaban registrados legalmente en febrero de 2021 (véase el párrafo 434 *infra*) fueron objeto de órdenes de aprehensión, detención o sentencias condenatorias. Una dirigente sindical en concreto fue detenida por 40 soldados el 14 de abril de 2021 durante una redada en los locales sindicales. Según su testimonio, fue detenida por haber participado en una protesta con trabajadores de una fábrica en marzo de 2021 y por haber animado a los funcionarios de la administración pública de su municipio a participar en el Movimiento de Desobediencia Civil ⁶⁸⁷. Un tribunal militar dictó una orden de detención contra ella; fue inculpada y condenada en virtud del artículo 505-A del Código Penal, y fue liberada unos meses más tarde en el contexto de una amnistía. En la actualidad, no puede moverse libremente por miedo a su seguridad. Otros miembros del mismo sindicato fueron detenidos en marzo, junio y octubre de 2021, y otros nueve tenían órdenes de detención pendientes contra ellos ⁶⁸⁸. En febrero de 2021 se dictó una orden de detención contra la dirigente de una organización de la sociedad civil que se ocupa de cuestiones laborales después de participar en una huelga, y se presentaron cargos contra ella en aplicación del artículo 19 de la Ley de Reunión y Manifestación Pacíficas de 2011 (vulneración del deber de informar antes de una reunión o asamblea de personas para protestar contra el ejército), del artículo 25 de la Ley de Gestión de Desastres Naturales (propagación de la COVID-19) y del artículo 505, b) del Código Penal (destrucción de la imagen del país) ⁶⁸⁹. Se informó que otro sindicalista había sido detenido en mayo de 2022 y condenado en diciembre de 2022 a siete años de prisión con arreglo al artículo 51, c) de la Ley de Lucha contra el Terrorismo ⁶⁹⁰.
- 407.** En mayo de 2021, se detuvo a uno de los 29 dirigentes de la CTUM inculcados el 14 de mayo de 2021. La noticia de su detención fue difundida en los medios de comunicación controlados por el ejército con una imagen en la que aparecía esposado en un programa de televisión ⁶⁹¹. Varias personas vestidas de paisano se presentaron en su casa y lo conminaron a acompañarlas a la comisaría, donde lo detuvieron. El 1.º de junio fue trasladado a Yangón, donde se presentaron cargos contra él. En diciembre de 2022 fue condenado a dos años de prisión y al pago de una multa de 1 millón de kyats ⁶⁹². Asimismo, se informó a la comisión de que 118 dirigentes de la BWFM habían sido detenidos, 30 de los cuales eran mujeres ⁶⁹³.
- 408.** En junio de 2021, el secretario general ejecutivo de la MICS-TUF fue detenido, a lo que siguió la detención de otros 5 dirigentes y 25 afiliados sindicales, muchos de los cuales fueron posteriormente imputados y condenados a penas de prisión de entre dos y treinta y dos años, en algunos casos con penas de trabajos forzados, en virtud del artículo 6, 1) de la Ley de

⁶⁸⁵ Testigos 18, 20 y 22.

⁶⁸⁶ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶⁸⁷ Testigo 5; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del proyecto Myanmar Witness, diciembre de 2022.

⁶⁸⁸ Testigo 5; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶⁸⁹ Testigo 6.

⁶⁹⁰ Testigo 6.

⁶⁹¹ Testigo 95; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación de la UITA, octubre de 2022; captura de pantalla de televisión en los archivos.

⁶⁹² Testigos 65 y 95; escrito de defensa y juicio en los archivos.

⁶⁹³ Testigo 40.

Protección de la Propiedad Pública (acusaciones de destrucción de la propiedad pública), del artículo 505-A del Código Penal (acusaciones de difamación o incitación a la difamación del Estado), del artículo 17, 1) de la Ley sobre Asociaciones Ilegales (presunto contacto con una asociación ilegal) y de los artículos 50, j), 51, c), 52, a), 52, b) y 52, d) de la Ley de Lucha contra el Terrorismo (acusaciones de terrorismo) ⁶⁹⁴. Un miembro del comité ejecutivo central de la Federación de Sindicatos de Myanmar y el secretario general de la Federación de Sindicatos también fueron detenidos en junio de 2021 en Yaynanchaung, en Mandalay y en Yangón ⁶⁹⁵.

- 409.** Tras su detención, el secretario general de la MICS-TUF fue recluido durante varias semanas en el centro de interrogatorios de Shwe Pyi Thar; trasladado a la prisión de Insein el 30 de julio de 2021 y, a pesar del deterioro de su salud, confinado en régimen de aislamiento en diciembre de 2021 ⁶⁹⁶. Se le imputaron cargos con arreglo al artículo 17, 1) de la Ley sobre Asociaciones Ilegales y al artículo 505-A del Código Penal ⁶⁹⁷. El Ministerio de Trabajo indicó que fue detenido por dirigir ataques con bombas, por reclutar a jóvenes para integrar las Fuerzas de Defensa del Pueblo y por enviarles a cursos de formación para fabricar bombas, así como por asociación con organizaciones ilegales y terroristas, por lo que fue condenado a una pena de dos años de prisión con trabajos forzados y al pago de una multa de 20 000 kyats ⁶⁹⁸. El secretario general de la MICS-TUF salió de prisión el 26 de junio de 2023, pero fue detenido nuevamente poco después. En la fecha en que se aprobó el presente informe, se desconocía su paradero ⁶⁹⁹.
- 410.** En agosto de 2021, varios agentes vestidos de paisano detuvieron a ocho manifestantes, incluidos cuatro miembros de la CTUM, en Kyi Myint Tai, en la región de Yangón. Dos de ellos fueron condenados posteriormente a tres años de prisión con arreglo al artículo 505-A del Código Penal ⁷⁰⁰. Unos 20 miembros de la Unión de Trabajadores de Educación Básica (BEWU) también fueron detenidos y 2 activistas sindicales de una empresa de construcción en Yangón fueron detenidos y condenados a cadena perpetua por un tribunal militar por presunto terrorismo y asociación con las Fuerzas de Defensa del Pueblo ⁷⁰¹. En septiembre de 2021, un dirigente sindical de una fábrica de prendas de vestir y varios miembros de la Federación General de Trabajadores de Myanmar (FGWM) fueron detenidos y posteriormente condenados a una pena de tres años de prisión con arreglo al artículo 505-A del Código Penal ⁷⁰².
- 411.** En enero de 2022, un afiliado sindical del sector ferroviario en Yangón fue detenido y sigue en paradero desconocido ⁷⁰³. En abril de 2022, dos mujeres sindicalistas fueron detenidas tras participar en una protesta pacífica contra el régimen militar y luego fueron brutalmente golpeadas ⁷⁰⁴. En mayo de 2022, otro miembro del comité ejecutivo central de la CTUM fue

⁶⁹⁴ Testigos 48 y 65; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶⁹⁵ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del proyecto Myanmar Witness, diciembre de 2022.

⁶⁹⁶ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶⁹⁷ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁶⁹⁸ Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022; nota verbal, 4 de noviembre de 2022, y nota verbal, 17 de marzo de 2023.

⁶⁹⁹ OIT, «ILO urges the Myanmar military authorities to immediately release Thet Hnin Aung, General Secretary of MICS-TUF», 12 de julio de 2023.

⁷⁰⁰ Testigo 39; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁷⁰¹ Testigo 7; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁷⁰² Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁷⁰³ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁷⁰⁴ Testigos 13, 63 y 64.

detenido durante las intensas redadas nocturnas organizadas para localizar a los sindicalistas sobre los que pesaban órdenes de detención ⁷⁰⁵. En una fábrica, perteneciente a una empresa mixta público-privada, la dirección facilitó el nombre de sus trabajadores sindicados al ejército, que llegó con 300 soldados y detuvo a todos los miembros del sindicato ⁷⁰⁶. En una fábrica de ladrillos del sector público en la región de Yangón, se presentaron cargos contra diez trabajadores en virtud del artículo 505, a) del Código Penal por haber llevado a cabo «actividades del Movimiento de Desobediencia Civil», perturbar el buen funcionamiento de la administración y la estabilidad del país y alentar a otros trabajadores a participar en las actividades del Movimiento. Por consiguiente, tuvieron que esconderse, y uno fue detenido ⁷⁰⁷. En marzo de 2023, cinco miembros de la CTUM, juzgados en la prisión de Insein, fueron condenados a una pena de tres años de prisión con trabajos forzados. Habían sido detenidos durante una protesta en el municipio de Kyimyindaing, en la región de Yangón, en septiembre de 2022 y acusados de reunión ilegal en virtud del artículo 144 del Código Penal ⁷⁰⁸.

- 412.** También se informó a la comisión de la desaparición de varios sindicalistas que presumiblemente habían sido detenidos, entre otros un miembro de la Federación de Trabajadores de la Alimentación de Myanmar detenido en junio de 2022 y un miembro del comité ejecutivo de la Federación Agrícola de Myanmar en la región de Magway ⁷⁰⁹.
- 413.** Aunque los sindicatos estudiantiles no están incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 debido a que sus miembros no son trabajadores, la comisión también recibió pruebas de los abusos perpetrados contra esas organizaciones y sus miembros. La comisión considera apropiado exponer sus averiguaciones sobre los hechos a ese respecto, ya que esos sindicatos están constituidos por personas que son los futuros trabajadores de Myanmar. Según las pruebas recibidas, los estudiantes y sus sindicatos también han sido perseguidos por el régimen, y algunos han sido detenidos y condenados a muerte, sus locales han sido registrados y sus equipos destruidos ⁷¹⁰. Una dirigente de un sindicato estudiantil describió cómo el ejército vino a buscarla a casa, disparó al aire y mató a un vecino, registró su casa y luego la capturó e intentó violarla, pero consiguió escapar ⁷¹¹. En el informe facilitado por una organización se indica que se dispararon gases lacrimógenos contra los estudiantes en una protesta sindical el 13 de marzo de 2021 y se llevaron a cabo registros en los domicilios de los miembros del Sindicato de Estudiantes de Educación Básica en febrero de 2022, que se saldaron con la detención de ocho afiliados sindicales y el asesinato del antiguo presidente ⁷¹². Un estudiante acusado de estar asociado al sindicato fue detenido, junto con su primo, en septiembre de 2021, y murió desangrado por lesiones compatibles con la tortura ⁷¹³. Seis estudiantes de la Universidad de Dagon fueron detenidos en septiembre de 2021 y el antiguo secretario del Sindicato de Estudiantes de la Universidad de Dagon fue condenado a una pena de diez años de prisión por un tribunal militar ⁷¹⁴.

⁷⁰⁵ Testigo 24.

⁷⁰⁶ Testigo 43.

⁷⁰⁷ Testigos 17 y 40; atestado policial fechado el 25 de abril de 2021 en los archivos.

⁷⁰⁸ Testigos 24 y 39.

⁷⁰⁹ Comunicación de la UITA, octubre de 2022.

⁷¹⁰ Testigos 1 y 2; comunicación del proyecto Myanmar Witness, diciembre de 2022.

⁷¹¹ Testigo 1.

⁷¹² Comunicación del proyecto Myanmar Witness, diciembre de 2022.

⁷¹³ Comunicación del proyecto Myanmar Witness, diciembre de 2022.

⁷¹⁴ Comunicación del proyecto Myanmar Witness, diciembre de 2022.

414. Con respecto a la detención y el enjuiciamiento penal de dirigentes y afiliados sindicales, el Ministerio de Trabajo ha afirmado, en varias ocasiones, que nadie ni tampoco ningún dirigente o afiliado sindical, ningún activista sindical ni sus familias han sido detenidos, reclusos, o maltratados por ejercer sus derechos de manera pacífica ni por representar a sindicatos, y que el Ministerio de Trabajo no ha presentado cargos contra ningún trabajador o dirigente sindical en virtud de la legislación del trabajo ⁷¹⁵. No obstante, aclaró que, si algún sindicalista quebrantaba las leyes civiles cometiendo actos que podían considerarse violentos (como incendiar fábricas, amenazar y golpear a los trabajadores que no participaban en el Movimiento de Desobediencia Civil, bloquear carreteras para impedir que los bomberos y las ambulancias realizaran su trabajo en una situación de emergencia o bloquear las fábricas), la policía local podía adoptar medidas y entablar las demandas pertinentes ⁷¹⁶. También aseveró que solo se adoptaron medidas contra las personas que vulneraron la legislación en vigor, quemaron fábricas esenciales para las inversiones en el país o cometieron actos de terrorismo, y no contra quienes participaron en manifestaciones pacíficas, y que tales medidas fueron adoptadas sin discriminación alguna ⁷¹⁷. De acuerdo con las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Trabajo al Comité de Libertad Sindical, hasta diciembre de 2021, 1 481 personas habían sido condenadas tras la prueba fehaciente de que habían cometido un delito o quebrantado la ley ⁷¹⁸. El Ministerio de Trabajo indicó que las personas que habían participado en la sublevación, pero no en los actos terroristas, y que no habían apoyado al Movimiento de Desobediencia Civil en forma de aportación monetaria o por cualquier otro medio y no se habían adherido al Movimiento, habían sido liberadas de acuerdo con la ley ⁷¹⁹. Con respecto al asesoramiento jurídico para los presos, las autoridades militares añadieron que los jueces del Tribunal Supremo y de los tribunales de los distritos y municipios visitaban mensualmente las prisiones y los centros de detención para abordar cuestiones procesales con los presos. Entre 2021 y mayo de 2023, visitaron 35 prisiones, 4 prisiones de detención preventiva y 9 centros de detención ⁷²⁰. También señalaron que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante sus visitas, concluyó que no había ningún detenido recluido específicamente por tratarse de un dirigente o afiliado sindical y que ningún preso alegaba tal cosa ⁷²¹. En respuesta a la pregunta de la comisión relativa al número de personas detenidas, recluidas, imputadas y condenadas por su participación en protestas y manifestaciones en favor de la democracia, las autoridades militares indicaron que eso no tenía relación con las cuestiones laborales y se había politizado, ya que no se había detenido a nadie por participar en protestas pacíficas ⁷²².

Falta de garantías de un juicio justo

415. Numerosos dirigentes y afiliados sindicales han sido enjuiciados y condenados a multas y penas de prisión, lo que también incluye penas de trabajos forzados. De acuerdo con las pruebas recabadas por la comisión, los sindicalistas han sido generalmente condenados con arreglo a disposiciones que las autoridades militares han enmendado o introducido desde el

⁷¹⁵ Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022; nota verbal, 17 de marzo de 2023, y nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷¹⁶ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, párr. 320; Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷¹⁷ Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022; nota verbal, 4 de noviembre de 2022, y nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷¹⁸ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 546.

⁷¹⁹ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 546.

⁷²⁰ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷²¹ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷²² Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

1.º de febrero de 2021 y, en concreto, con arreglo a los artículos 124-A y 505-A del Código Penal. Además de las preocupaciones relativas a la ampliación del ámbito de aplicación de esas disposiciones y delitos tras el golpe militar, las pruebas obtenidas por la comisión atestiguan que esos juicios se llevan a cabo en tribunales que carecen completamente de independencia y cuyos procesos no cumplen las normas en materia de garantías procesales ⁷²³.

- 416.** La comisión escuchó el testimonio de varios testigos que señalaron que, tras el golpe de Estado y las consiguientes medidas adoptadas por el ejército, el Estado de derecho había dejado sustancialmente de existir en Myanmar. También explicaron que, si bien el sistema judicial del país ya era en general deficiente y carente de independencia, las autoridades militares tomaron medidas tras el golpe militar que eliminaron definitivamente la capacidad de la judicatura como institución para responder a las violaciones de derechos humanos, incluidos los derechos laborales, de forma independiente e imparcial ⁷²⁴.
- 417.** A los pocos días de la toma del poder por el ejército, las autoridades militares empezaron a destituir y sustituir a magistrados del Tribunal Supremo y de los tribunales superiores de regiones y estados, con el manifiesto objetivo de imponer su control sobre el sistema judicial ⁷²⁵. Para marzo de 2022, 8 nuevos magistrados habían sido nombrados en el Tribunal Supremo de un total de 11, de modo que solo quedaban 3 magistrados anteriores a la toma del poder por el ejército ⁷²⁶. Los presidentes de los tribunales superiores de regiones y estados como los de Mon, Kayin, Bago, Magway, Sagaing, Mandalay y Yangón han sido sustituidos ⁷²⁷, al igual que un considerable número de jueces de tribunales superiores de todo el país ⁷²⁸. Se han establecido tribunales especiales de primera instancia en las prisiones de los principales centros urbanos, en los que notablemente se deniega a abogados y familiares el seguimiento de los procesos judiciales y se excluye completamente el acceso del público a los juicios ⁷²⁹.
- 418.** Tras la declaración del estado de emergencia, el ejército también suspendió el acceso al *habeas corpus*, lo que ha supuesto que miles de personas se encuentren en prisión preventiva sin una supervisión adecuada ⁷³⁰. En muchos casos, los abogados defensores no tienen permiso para visitar a sus clientes y, cuando estos pueden contratarlos, no tienen derecho a ver todas las pruebas y deben pagar para recibir los expedientes del caso de sus clientes ⁷³¹. Se ha informado de que el ejército se encarga de la investigación de los casos que considera que tienen un carácter político, en lugar de hacerlo la policía ⁷³². Se ha constatado que las autoridades militares predeterminan el resultado de los juicios, en los que la judicatura

⁷²³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Myanmar: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/48/67, 2021, párrs. 11, 12 y 33.

⁷²⁴ Testigos 33, 34, 35, 36, 56 y 67; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷²⁵ Testigos 34 y 35.

⁷²⁶ SAC, Orden núm. 24/2021, 4 de febrero de 2021; Orden núm. 23/2021, 4 de febrero de 2021; Orden núm. 32/2021, 7 de febrero de 2021; [Tribunal Supremo de la Unión - Anuncios](#).

⁷²⁷ SAC, Orden núm. 33/2021, 7 de febrero de 2021; Orden núm. 95/2021, 1.º de marzo de 2021; Orden núm. 135/2021, 10 de junio de 2021; Orden núm. 24/2022, 23 de marzo de 2022; Orden núm. 36/2023, 16 de junio de 2023.

⁷²⁸ SAC, Orden núm. 34/2021, 7 de febrero de 2021; Orden núm. 96/2021, 1.º de marzo de 2021; Orden núm. 115/2021, 20 de abril de 2021; Orden núm. 136/2021, 10 de junio de 2021; Orden núm. 25/2022, 23 de marzo de 2022.

⁷²⁹ Testigo 34; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷³⁰ Artículo 296, b) de la Constitución de 2008; testigo 34.

⁷³¹ Testigo 34.

⁷³² Testigo 34.

meramente ejecuta sus decisiones ⁷³³. Según el ACNUDH, la CSI y la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), prácticamente todos los detenidos e imputados con arreglo al artículo 505-A, incluidos dirigentes y afiliados sindicales, han sido condenados ⁷³⁴.

- 419.** Una dirigente sindical dijo que no se le permitió contar con la asistencia de un abogado durante su interrogatorio, lo que perjudicó su defensa ante el tribunal ⁷³⁵. Las dos mujeres sindicalistas detenidas en abril de 2022, que luego fueron condenadas a una pena de tres años de prisión con trabajos forzados en virtud del artículo 505-A del Código Penal por difamar al Estado, afirmaron en su testimonio ante la comisión que su juicio no les pareció justo. Aunque un abogado las representó en el juicio, sus testigos no pudieron hablar y solo lo hicieron los de la fiscalía ⁷³⁶. Otra testigo, que habló en nombre de su marido, quien fue condenado en virtud del artículo 124-A del Código Penal, dijo ante la comisión que su juicio tuvo lugar dentro de la prisión, con más de 15 audiencias en un periodo de siete meses ⁷³⁷. También dijo que, gracias a la ayuda económica de familiares y amigos, había podido pagar una multa de 1 millón de kyats y reducir así el encarcelamiento de tres a dos años. Si bien confirmó que tres testigos propuestos por la defensa pudieron hablar en el juicio, la comisión, tras examinar la correspondiente sentencia, observa que no se tuvo en cuenta el testimonio de estos. Manifiestamente, el sindicalista fue declarado culpable sobre la mera base de su pertenencia a un sindicato, y no de ningún acto que hubiera cometido.
- 420.** En los municipios sometidos a la ley marcial, 23 delitos tipificados en el Código Penal que figuran en las correspondientes órdenes de ley marcial se juzgan en tribunales militares, incluso cuando han sido cometidos por civiles ⁷³⁸. Los juicios en los tribunales militares son sumarios y a puerta cerrada, lo que sugiere una absoluta falta de las debidas garantías procesales básicas, como el derecho a un juicio público, a un abogado defensor, a estar presente en su propio juicio y a poder apelar ⁷³⁹. Además, se han aumentado las sanciones aplicables para incluir penas de prisión a perpetuidad con trabajos forzados y la pena de muerte ⁷⁴⁰.
- 421.** Por otra parte, algunos miembros del Consejo de Asistencia Jurídica de la Unión y de la Asociación de Abogados Independientes de Myanmar han sido detenidos, mientras que otros han pasado a la clandestinidad, lo que ha provocado disfunciones en ambas instituciones. Algunos miembros de la Fiscalía General también han sido sustituidos ⁷⁴¹. Abogados y asistentes jurídicos han sido objeto de acoso, amenazas y detenciones, especialmente los que representan a presos políticos, lo que ha complicado aún más los procesos judiciales. Los abogados que defienden a manifestantes ponen en peligro su vida y su libertad ⁷⁴². Según la CIJ, al menos 42 abogados se encuentran detenidos y otros enfrentan órdenes de detención

⁷³³ Testigo 34; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Myanmar desde el 1 de febrero de 2021: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/49/72, 2022, párr. 39.

⁷³⁴ Testigo 34; comunicación de la CSI y la CTUM; comunicación de la CIJ, marzo de 2023; comunicación del ACNUDH, octubre de 2022.

⁷³⁵ Testigo 6.

⁷³⁶ Testigos 13, 63 y 64.

⁷³⁷ Testigo 95.

⁷³⁸ Testigos 34, 40 y 96; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷³⁹ Testigos 34 y 48; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷⁴⁰ Testigo 34.

⁷⁴¹ Comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷⁴² Testigo 34; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

por cargos similares a los de sus clientes, entre otros, obstrucción a la labor del ejército o terrorismo ⁷⁴³.

- 422.** En cambio, las autoridades militares indican que los juicios son públicos, con la excepción de algunos casos específicos, y que toda persona acusada de un delito tiene el derecho de defenderse de acuerdo con la legislación y de apelar ⁷⁴⁴. También añaden que el Poder Judicial en el país se divide entre tribunales de distinto rango ⁷⁴⁵. Desde febrero de 2021, dichos tribunales cumplen el mandato que se les ha confiado en virtud de lo dispuesto en el artículo 419 de la Constitución de 2008 y desempeñan sus funciones de conformidad con la legislación y los procedimientos en vigor ⁷⁴⁶.

Trato durante el periodo de detención

- 423.** La comisión ha recibido pruebas que sugieren que las personas detenidas por las autoridades militares o la policía han sido trasladadas a centros de interrogatorios, donde se aplica sistemáticamente la tortura para extraer información, en especial sobre sus redes de contactos ⁷⁴⁷. También se utiliza la violencia contra personas, incluso contra participantes en el Movimiento de Desobediencia Civil y huelguistas, que no han participado en actos de resistencia violentos ⁷⁴⁸. Afiliados sindicales y sus familiares han sido sometidos a actos que equivalen a tortura y trato cruel, inhumano o degradante, lo que en algunos casos ha incluido violencia sexual y de género, durante los interrogatorios realizados por las autoridades militares y la policía ⁷⁴⁹. Varios testigos han denunciado prácticas como permanecer esposados y con los ojos vendados, arrodillados o sosteniendo objetos pesados durante periodos de tiempo prolongados, sentados en posiciones humillantes, pateados, abofeteados o golpeados con diversos objetos, apaleados, agredidos sexualmente o con pistolas eléctricas, despellejados, amenazados verbalmente o intimidados ⁷⁵⁰. Ello ha quedado confirmado por la información de dominio público disponible, incluidos los informes de organizaciones no gubernamentales activas en la protección de los derechos humanos de las personas detenidas ⁷⁵¹. La comisión también recibió información sobre la falta de acceso a medicamentos y sobre diversos casos en que los jueces han denegado la prestación de la asistencia médica solicitada ⁷⁵². En general, las condiciones en los centros de interrogatorios militares son peores que en las prisiones. Sin embargo, también se ha informado sobre casos de tortura y violencia en las prisiones ⁷⁵³. Según la CIJ, no se ha observado que se haya llevado

⁷⁴³ Comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷⁴⁴ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁴⁵ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁴⁶ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁴⁷ Testigos 8, 14 y 50; Amnistía Internacional, «15 Days Felt Like 15 Years: Torture in Detention since the Myanmar Coup», agosto de 2022; AAPP, «Political Prisoners Experience in Interrogation, Judiciary and Incarceration Since Burma's Illegitimate Coup», 23 de marzo de 2022.

⁷⁴⁸ Testigos 7 y 50.

⁷⁴⁹ Testigos 5, 9, 13, 17, 24, 34, 40, 63 y 64; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷⁵⁰ Testigos 5, 9, 13, 14, 17, 24, 63, 64 y 96.

⁷⁵¹ Amnistía Internacional, «15 Days Felt Like 15 Years: Torture in Detention since the Myanmar Coup», agosto de 2022; AAPP, «Political Prisoners Experience in Interrogation, Judiciary and Incarceration Since Burma's Illegitimate Coup», 23 de marzo de 2022.

⁷⁵² Comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷⁵³ Testigo 33.

a cabo ninguna investigación, detención o enjuiciamiento en relación con estos graves incidentes ⁷⁵⁴.

- 424.** Se informó a la comisión de varios incidentes específicos en los que se maltrató a sindicalistas durante interrogatorios o en detención. Una mujer sindicalista del STUM, que fue detenida en abril de 2021, describió que fue esposada y trasladada a la comisaría, donde no se le suministró comida, agua ni los medicamentos necesarios para sus patologías previas y fue obligada a prestar declaración sin un abogado. Luego tuvo que ser hospitalizada, antes de ser trasladada a la prisión de Insein ⁷⁵⁵. Asimismo, señaló que la prisión estaba abarrotada y tenía que beber el agua del inodoro; las cartas tenían que pasar por la censura; se golpeaba a menudo a los presos políticos, y fue recluida en régimen de aislamiento durante cuarenta y cinco días ⁷⁵⁶. El 24 de mayo de 2021, un coordinador de la CTUM y de la BWFM, que fue detenido en su domicilio por el ejército, fue brutalmente golpeado y torturado durante los interrogatorios hasta fracturarle la mano para intentar obtener información sobre el paradero de la dirigencia de la CTUM ⁷⁵⁷. La prisión a la que lo trasladaron luego, según su testimonio, estaba abarrotada y carecía de instalaciones sanitarias, así como de alimentos o medicamentos. En un informe médico realizado en octubre de 2021 tras su liberación, se señalaba que tenía una fractura en la mano desde hacía cinco meses, una deformidad ósea, tos y un historial de abusos dentro de la prisión ⁷⁵⁸.
- 425.** Dos mujeres sindicalistas detenidas el 20 de abril de 2022 describieron cómo los militares las obligaron a tumbarse en el suelo, las golpearon y amenazaron antes de llevarlas a una comisaría. Allí las esposaron, les vendaron los ojos y las forzaron a arrodillarse y a levantar ladrillos ⁷⁵⁹. También narraron que las golpearon en brazos y manos, las patearon con botas, y las golpearon con porras en los pies, la cintura y las caderas, antes de enviarlas a un centro de interrogatorios ⁷⁶⁰. Allí las volvieron a esposar, las torturaron, las abofetearon, las apalearon, las violentaron sexualmente, las amenazaron con matarlas y les pusieron un cuchillo en el cuello y una pistola en la cabeza antes de trasladarlas a prisión ⁷⁶¹. Para entonces una de ellas apenas podía caminar y necesitó importantes cuidados médicos ⁷⁶². Un dirigente de la CTUM, que fue detenido el 19 de abril de 2022 mientras organizaba una protesta en el municipio de Okkalapa del Sur, en la región de Yangón, fue torturado mientras le interrogaban sobre el paradero de otros dirigentes de la CTUM ⁷⁶³. En el estado de Chin, 89 de los 1 400 detenidos que luego fueron liberados denunciaron que sufrieron torturas ⁷⁶⁴. En algunos testimonios y comunicaciones presentadas por escrito se señalaba que varias personas detenidas, incluidos varios sindicalistas, murieron en detención ⁷⁶⁵.

⁷⁵⁴ Comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁷⁵⁵ Testigo 5.

⁷⁵⁶ Testigo 5.

⁷⁵⁷ Testigos 14 y 25; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁷⁵⁸ Testigo 14; informe médico realizado tras la liberación del testimonio, en los archivos.

⁷⁵⁹ Testigos 13, 39, 63 y 64.

⁷⁶⁰ Testigos 13 y 64.

⁷⁶¹ Testigos 13, 63 y 64.

⁷⁶² Testigos 13, 63 y 64.

⁷⁶³ Testigo 25.

⁷⁶⁴ Testigo 62.

⁷⁶⁵ Testigos 33 y 44; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; AAPP, «Political Prisoners Experience in Interrogation, Judiciary and Incarceration Since Burma's Illegitimate Coup», 23 de marzo de 2022.

- 426.** En julio de 2023, las autoridades militares indicaron que el tratamiento dispensado a esos detenidos se ajusta a las leyes, manuales, órdenes e instrucciones vigentes; se les protege de todo acoso o trato injusto y se les proporcionan tres comidas al día; los superintendentes y directores del estado o la región pertinentes inspeccionan periódicamente el estado de salud de los presos; se trata o traslada a los presos enfermos a hospitales públicos, de ser necesario; y los detenidos pueden recibir cartas y paquetes para mantener el contacto con sus familiares ⁷⁶⁶. Según las autoridades militares, entre 2021 y mayo de 2023, la Comisión Nacional de Derechos Humanos visitó e inspeccionó 30 centros de detención y 41 prisiones para evaluar si el trato dispensado se ajustaba a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y al derecho internacional en materia de derechos humanos; entrevistó a 306 presos y a 76 presas de forma libre y confidencial; envió recomendaciones a los ministerios y organizaciones pertinentes; y concluyó que nadie había sido maltratado ni alegaba que hubiera sufrido graves abusos físicos o mentales, incluidos abusos sexuales o de género, y que todos los presos eran tratados equitativamente y tenían acceso a alimentos, atención médica y abogados ⁷⁶⁷.

Revocación de pasaportes y de la ciudadanía

- 427.** En junio de 2021, las autoridades militares declararon nulos y carentes de validez los pasaportes de todos los miembros del comité central de la CTUM. La comisión ha recibido una comunicación oficial de fecha 3 de junio de 2021 de las autoridades militares donde se anunciaba la revocación de los pasaportes, la cual contenía una lista de nombres y los correspondientes números de pasaporte ⁷⁶⁸. En marzo de 2022, las autoridades militares empezaron a retirar la ciudadanía a personalidades de la oposición ⁷⁶⁹. El 7 de marzo de 2022, se retiró la ciudadanía de Myanmar al presidente de la CTUM. Numerosos testimonios consideraron que la revocación de los pasaportes y de la ciudadanía de dirigentes sindicales tenía por objeto debilitar el movimiento sindical, ya que se impedía así a los sindicalistas viajar al extranjero e informar o asistir a las reuniones de la OIT, incluida la Conferencia Internacional del Trabajo, o buscar protección en otro lugar ⁷⁷⁰.
- 428.** La comisión observa a este respecto que, según las autoridades militares, se han emprendido acciones legales contra quienes han cometido actividades terroristas o las han apoyado, han incitado a funcionarios de la administración pública a unirse al Movimiento de Desobediencia Civil o han realizado declaraciones alentando disturbios en apoyo del Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw y del Gobierno de Unidad Nacional, que las autoridades consideran que son grupos terroristas ⁷⁷¹. Las autoridades militares también indicaron que se habían presentado cargos contra los 29 dirigentes de la CTUM por los actos ilegales que habían cometido y, dado que 27 de ellos eran prófugos, sus pasaportes habían sido declarados nulos y carentes de validez ⁷⁷². Además, puesto que el Presidente de la CTUM había sido declarado culpable de vulnerar la legislación vigente, se había revocado su ciudadanía el 7 de marzo de 2022, de conformidad con las disposiciones de la Ley de

⁷⁶⁶ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁶⁷ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁶⁸ Comunicación del Gobierno de Unidad Nacional, anexo 6.

⁷⁶⁹ Testigos 8, 21, 22, 25 y 36; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación de la UITA, octubre de 2022.

⁷⁷⁰ Testigos 19, 25 y 36.

⁷⁷¹ Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022; nota verbal, 4 de noviembre de 2022; nota verbal, 17 de marzo de 2023, y nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁷² Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022, y nota verbal, 7 de julio de 2023.

Ciudadanía de Myanmar (1982) ⁷⁷³. El Ministerio de Trabajo afirmó que el hecho de emprender acciones legales contra unos pocos trabajadores o empleadores que habían incumplido la legislación en vigor no afectaba al conjunto de la comunidad de trabajadores, que gozaban pacíficamente de sus derechos laborales y fundamentales básicos ⁷⁷⁴.

Obstrucción de actividades sindicales legítimas

- 429.** Los sindicatos existentes en Myanmar después del golpe de Estado ocurrido en ese país se han visto gravemente afectados por el trato infligido a sus afiliados y dirigentes, según se expuso anteriormente. La mayoría de los sindicalistas fueron detenidos o se escondieron, de forma que ya no era posible comunicarse con ellos, los trabajadores tenían miedo de contactar con ellos y los sindicatos no podían proteger los derechos e intereses de sus afiliados ⁷⁷⁵. Las actividades sindicales se vieron aún más cercenadas ante la incertidumbre política sobre la manera en que las autoridades militares podían percibir las, los interrogatorios efectuados por las autoridades locales y la falta de acceso a recursos y reparaciones ⁷⁷⁶. Además, la comisión recibió pruebas contundentes de una serie de medidas y acciones decretadas por las autoridades, que restringían considerablemente tanto la formación de sindicatos como sus actividades legítimas.

Obstáculos impuestos a la inscripción de los sindicatos y cancelación de registros sindicales

- 430.** Se ha informado de que, desde el golpe militar, se ha estancado el proceso de registro, demorado por las autoridades mientras varias organizaciones de trabajadores esperan ser registradas. Si bien no existen restricciones orales o escritas al registro de los sindicatos, en la práctica parece haber problemas considerables para obtener estas inscripciones ⁷⁷⁷. Según testigos oídos por la comisión, además de este dilatado proceso, el Ministerio de Trabajo presiona a los sindicatos para que cedan las certificaciones de registro devolviendo el «formulario 7» con fines de cancelación o revocación, tras lo cual se les exige que se inscriban de nuevo, para lo cual a veces deben sobornar a los funcionarios encargados del registro ⁷⁷⁸. En este sentido, un testigo indicó que se había solicitado al presidente de un sindicato que restituyera el «formulario 7», a lo que este había accedido pese a las críticas de los afiliados sindicales, ya que de lo contrario habría puesto en peligro su propia seguridad ⁷⁷⁹. El 3 de marzo de 2023, cinco empleados del Ministerio de Trabajo visitaron la oficina de un sindicato de base afiliado a la CTUM en una empresa de petróleo y gas de la región de Ayeyarwady, mientras los miembros de su comité ejecutivo se hallaban escondidos para evitar ser detenidos. Los representantes del Ministerio de Trabajo señalaron a los afiliados sindicales presentes que si su sindicato ya no existía debía devolverse la certificación de registro correspondiente ⁷⁸⁰.
- 431.** Un testigo, que trabajaba con una organización no gubernamental que promovía los derechos laborales, consideraba que desde el golpe militar resultaba más difícil registrar organizaciones

⁷⁷³ Misión Permanente, nota verbal, 31 de octubre de 2022; nota verbal, 4 de noviembre de 2022, y nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁷⁴ Misión Permanente, nota verbal, 17 de marzo de 2023, y nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁷⁵ Testigos 5, 10, 12, 20, 24, 27, 39, 40, 57, 60 y 98.

⁷⁷⁶ Comunicación de la UITA, octubre de 2022.

⁷⁷⁷ Testigos 6, 14, 19, 32, 49 y 77.

⁷⁷⁸ Testigos 10, 16, 17, 18, 23 y 49; comunicación de la UITA, octubre de 2022.

⁷⁷⁹ Testigo 10.

⁷⁸⁰ Testigo 24; documento en archivo.

sindicales ⁷⁸¹. Por ello, las organizaciones sindicales solían optar por no inscribirse, operar sin registrarse o contemplar la posibilidad de inscribirse en virtud de la Ley de Registro de Asociaciones de 2022 (ver *supra*) en lugar de hacerlo con arreglo a la Ley de Organizaciones Sindicales ⁷⁸². La mitad de las organizaciones sindicales con las que este testigo había trabajado habían sido disueltas después del golpe o se mantenían discretas ⁷⁸³. Otra organización no gubernamental local con experiencia en el ámbito laboral informó a la comisión de que solo cuatro de las diez organizaciones sindicales con las que trabajaba y que se habían constituido desde el golpe habían conseguido una certificación de registro («formulario 7») ⁷⁸⁴. Entre otras dificultades que impedían obtener la inscripción, la misma organización destacó las largas demoras en la tramitación de las solicitudes de registro, los sobornos de los empleadores para evitar la inscripción y el hecho de que los funcionarios del trabajo desalentasen la constitución de sindicatos y su inscripción ⁷⁸⁵. Es importante señalar que las actividades de las organizaciones que no están registradas pueden quedar prohibidas en cualquier momento, en cuyo caso esas organizaciones pierden la posibilidad de acceder e interactuar con las oficinas laborales ⁷⁸⁶.

- 432.** En lo referente a la inscripción de las organizaciones sindicales, la comisión toma nota de que, en 2021, las autoridades militares informaron a la CEACR de que, desde la entrada en vigor de la Ley de Organizaciones Sindicales, se habían inscrito 2 887 organizaciones sindicales de base, 161 organizaciones sindicales municipales, 25 organizaciones sindicales de ámbito regional o estatal, 9 federaciones sindicales y 1 confederación sindical ⁷⁸⁷. En junio de 2022, las autoridades militares comunicaron cifras similares a la Comisión de Aplicación de Normas: desde la entrada en vigor de la Ley de Organizaciones Sindicales, se habían registrado 2 886 organizaciones sindicales de base, 162 organizaciones sindicales municipales, 26 organizaciones sindicales regionales o estatales, 9 federaciones sindicales y 1 confederación sindical ⁷⁸⁸. En una declaración de 2 de septiembre de 2022 publicada en internet, los militares facilitaron las cifras siguientes: 2 876 organizaciones sindicales de base, 160 organizaciones sindicales municipales, 25 organizaciones sindicales de ámbito regional o estatal, 9 federaciones sindicales y 1 confederación sindical ⁷⁸⁹. En una comunicación dirigida a la OIT con fecha 17 de marzo de 2023, el Ministerio de Trabajo indicó que entre el 1.º de febrero de 2021 y el 31 de enero de 2023 se habían registrado otras 30 organizaciones sindicales de base, 1 organización sindical municipal y 2 organizaciones de ámbito estatal o regional, y que el número total de organizaciones sindicales registradas en virtud de la Ley de Organizaciones Sindicales desde que esta entró en vigor era el siguiente: 2 833 organizaciones sindicales de base, 156 organizaciones sindicales municipales, 25 organizaciones sindicales de ámbito estatal o regional, 9 federaciones sindicales y 1 confederación sindical ⁷⁹⁰. En su

⁷⁸¹ Testigo 32.

⁷⁸² Testigo 32.

⁷⁸³ Testigo 32.

⁷⁸⁴ Informe de la organización no gubernamental obrante en el expediente, 1.º de marzo de 2023.

⁷⁸⁵ Informe de la organización no gubernamental obrante en el expediente, 1.º de marzo de 2023.

⁷⁸⁶ Informe de la organización no gubernamental obrante en el expediente, 1.º de marzo de 2023.

⁷⁸⁷ CEACR - Myanmar, C.87, [observación](#), 2021.

⁷⁸⁸ OIT, *Información sobre la aplicación de los convenios ratificados proporcionada por los Gobiernos sobre la lista de casos individuales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, [CAN/D/Myanmar-C.87](#), 2.

⁷⁸⁹ Ministerio de Trabajo, «[Ministry of Labour objects to declaration of 16 trade unions as illegal labour organizations, no more unionizing of workers for lack of legal way to register as trade union mentioned in ILO Brief "Riding out the storm: Organizational resilience of trade unions"](#)», 3 de septiembre de 2022.

⁷⁹⁰ Misión Permanente, nota verbal, 17 de marzo de 2023, observaciones, 4.

comunicación al Comité de Libertad Sindical, el Ministerio de Trabajo aclaró que, si bien la CTUM y la MICS-TUF habían convocado una huelga nacional, no habían sido disueltas y dicho Ministerio seguía cooperando con ellas en virtud de la legislación y la práctica vigentes ⁷⁹¹. En una comunicación de julio de 2023, las autoridades militares indicaron que existían 2 824 organizaciones sindicales de base, 156 organizaciones sindicales municipales, 25 organizaciones sindicales de ámbito estatal o regional, 9 federaciones sindicales y 1 confederación sindical, representativas de un total de 190 000 trabajadores ⁷⁹². Además, entre febrero de 2021 y mayo de 2023 se habían constituido 34 organizaciones sindicales de base, 1 municipal y 2 de ámbito estatal o regional ⁷⁹³. Las autoridades militares insistieron en que no se denegaba la inscripción de las entidades que hubieran presentado toda la información exigida y en que el Ministerio de Trabajo no había solicitado a ninguna organización que devolviese su «formulario 7» ⁷⁹⁴.

- 433.** A este respecto, la comisión desea hacer constar que no ha podido verificar el número de organizaciones sindicales registradas comunicado por las autoridades militares. Según estas autoridades, se habían registrado otros 34 sindicatos de base entre el 1.º de febrero de 2021 y el 31 de mayo de 2023. Sin embargo, de la información proporcionada la comisión deduce que el número total de organizaciones laborales de base registradas había caído de 2 887 en 2021 a 2 824 en 2023. Ello parece indicar que, pese al aumento del número de inscripciones señalado, el número de sindicatos de base registrados menguó en realidad en los dos años posteriores al golpe, entre 2021 y mayo de 2023.
- 434.** El 26 de febrero de 2021, el régimen ilegalizó 16 organizaciones sindicales y de la sociedad civil que no se hallaban inscritas ⁷⁹⁵. El 2 de marzo de 2021, varios medios informativos anunciaron esta medida y el periódico *Global New Light of Myanmar* publicó un aviso, firmado por el Ministerio de Trabajo, titulado «Anuncio de organizaciones ilegales». En dicho aviso se citaban esas 16 organizaciones ⁷⁹⁶ y se indicaba que las mismas no se hallaban inscritas de conformidad con la Ley de Organizaciones Sindicales, se consideraban ilegales y sus actividades no se ajustaban a lo dispuesto por la ley ⁷⁹⁷. En una declaración publicada en internet el 3 de septiembre de 2022 por el Ministerio de Información, que los militares controlaban, el Ministerio de Trabajo negó haber «ilegalizado» esas organizaciones, aunque afirmó que estas «intervenían en asuntos laborales sin haberse registrado como sindicatos ante el Ministerio de Trabajo en virtud de la Ley de Organizaciones Sindicales de 2011»; por tanto, se consideraba que «no estaban legalmente registradas de conformidad con la Ley de

⁷⁹¹ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, pár. 322.

⁷⁹² Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁹³ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁹⁴ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁷⁹⁵ Testigos 5, 6, 16, 23, 36, 48 y 49; comunicación de la CSI y de la CTUM, octubre de 2022; video un anuncio televisivo obrante en el expediente.

⁷⁹⁶ Anuncio televisivo obrante en el expediente, disponible [en internet](#).

⁷⁹⁷ Anuncio obrante en el expediente, disponible en internet. Los anuncios se refieren a las organizaciones siguientes: a) Federación de Sindicatos de Myanmar; b) Ayudémonos unos a otros; c) Centro de luz del futuro; d) Acción para los Derechos Laborales; e) Red de Sindicatos de Myanmar; f) Libertad de Agricultura de Myanmar; g) Asociación para el Trabajo y el Desarrollo (ALD); h) Federación de los Trabajadores del Sector de la Confección de Myanmar; i) Grupo de Acción Laboral y para la Libertad; j) Grupo de Poder Laboral; k) Red Nuestra Generación; l) Asociación de Trabajadores Jóvenes de Chi Oo; m) Sindicatos de Solidaridad de Myanmar (STUM); n) Comité de Coordinación Sindical (CCTU); o) Federación de los Trabajadores del Petróleo de Myanmar, y p) Organización de Mujeres Trabajadoras Industriales (IWWO).

Organizaciones Sindicales»⁷⁹⁸. En su comunicación dirigida al Comité de Libertad Sindical, el Ministerio de Trabajo afirmó que esas 16 organizaciones habían intervenido en asuntos laborales pero no se habían registrado con arreglo a lo dispuesto en la ley, razón por la cual habían sido calificadas de «organizaciones ilegales por no estar inscritas de conformidad con la legislación vigente»⁷⁹⁹.

Injerencia en la libertad de elegir a los dirigentes sindicales

- 435.** Unas pruebas adicionales recibidas por la comisión delatan que el Ministerio de Trabajo presiona a los sindicatos para que faciliten los nombres de sus afiliados y dirigentes⁸⁰⁰. Antes del golpe, lo normal era que los sindicatos debieran presentar la lista de sus afiliados cada dos años y notificar, en su caso, cualquier cambio en la composición de los comités ejecutivos. Sin embargo, desde el golpe de Estado, las autoridades laborales solicitan reiteradamente a las confederaciones y federaciones de distintos ámbitos y a los sindicatos de base que presenten la lista de sus afiliados y los nombres y datos de contacto de los miembros de su comité ejecutivo, aunque no hayan agotado su mandato, todo ello so pena de cancelación del registro sindical⁸⁰¹. A modo de ejemplo, la comisión recibió pruebas de que se había solicitado repetidas veces a la CTUM, a la MICS-TUF y a la AFFM que revelasen los nombres, direcciones personales y contactos detallados de los miembros de su comité ejecutivo⁸⁰². El Ministerio de Trabajo cursó las mismas solicitudes a once confederaciones y federaciones el 24 de febrero de 2022, así como a sindicatos municipales, a uno de los cuales se exigió incluso que presentara la lista de sus afiliados cada dos semanas⁸⁰³. En junio de 2022, varios funcionarios laborales del Ministerio de Trabajo se personaron en la fábrica de un testigo y solicitaron a los miembros del comité ejecutivo del sindicato que devolvieran el «formulario 7» después de que ese sindicato se abstuviera de facilitar a dicho Ministerio los nombres de los líderes sindicales⁸⁰⁴. Después del incidente, la dirección organizó elecciones de representantes sindicales para conformar un comité de coordinación en el lugar de trabajo⁸⁰⁵. En 2022, el centro militar de interrogatorios Yay Kyi Ai comenzó a recabar información sobre las actividades de la MICS-TUF, la lista de sus afiliados, el paradero de estos y la estructura de la federación⁸⁰⁶.
- 436.** El 24 de febrero de 2023, funcionarios del Ministerio de Trabajo convocaron dos reuniones tripartitas con empleadores y representantes de organizaciones sindicales de las regiones de Yangón, Bago y Ayeyarwady, en las zonas industriales de Hlaing Tharyar y Swe Lin Pan, respectivamente. Según el Ministerio de Trabajo, esas reuniones tenían por objeto la coordinación y cooperación con los ministerios competentes para poder resolver las

⁷⁹⁸ Ministerio de Trabajo, «Ministry of Labour objects to declaration of 16 trade unions as illegal labour organizations, no more unionizing of workers for lack of legal way to register as trade union mentioned in ILO Brief "Riding out the storm: Organizational resilience of trade unions», 3 de septiembre de 2022.

⁷⁹⁹ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, párr. 331.

⁸⁰⁰ Testigos 23, 48 y 107; comunicación de la UITA, octubre de 2022.

⁸⁰¹ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación de la UITA, octubre de 2022; comunicación de la ISP, octubre de 2022; comunicación del Gobierno de Unidad Nacional, anexos 7 y 8; circular del Ministerio de Trabajo, 3 de enero de 2022.

⁸⁰² Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación del Gobierno de Unidad Nacional, anexos 7 y 8; comunicación de la UITA, octubre de 2022; circular del Ministerio de Trabajo, 3 de enero de 2022.

⁸⁰³ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación de la UITA, octubre de 2022.

⁸⁰⁴ Testigo 96.

⁸⁰⁵ Testigo 96.

⁸⁰⁶ Testigo 48.

dificultades de las organizaciones sindicales, facilitar la reelección de los miembros de los comités ejecutivos cuyo mandato legal y estatutario hubiera expirado, el uso de fondos y la preparación y llevanza de las cuentas mensuales y anuales ⁸⁰⁷. Según un informe publicado en los periódicos nacionales controlados por las autoridades militares, en esas reuniones el Ministerio de Trabajo había declarado que, si bien de momento la CTUM no podía hacer efectivas sus funciones, actividades y obligaciones, seguía existiendo como organización sindical, por lo que su comité ejecutivo debía ser reelegido ⁸⁰⁸. El 16 de marzo de 2023, la CTUM publicó una declaración para rechazar enérgicamente el contenido de esas reuniones, que consideraba una injerencia en sus asuntos internos y una tentativa de dividir el movimiento sindical.

Allanamiento de locales y confiscación de bienes sindicales

- 437.** La comisión oyó pruebas de ataques contra oficinas sindicales y domicilios de sindicalistas, como registros, allanamientos y el cierre de oficinas, además de la confiscación de bienes sindicales ⁸⁰⁹. Por ejemplo, los días 6 y 7 de marzo de 2021, los militares irrumpieron en una casa para detener a siete dirigentes sindicales del sector de la vestimenta que se encontraban allí ocultos ⁸¹⁰. El 21 de marzo de 2021, tres camiones de soldados que intentaban ubicar las oficinas de las organizaciones sindicales en Htee Hlaing Shin Housing presionaron al casero para que facilitase información. El mismo día, varios soldados armados fueron desplegados delante de la oficina de una federación sindical e interrogaron a los residentes de la zona ⁸¹¹. El 15 de abril de 2021, se allanó la oficina del STUM ⁸¹².
- 438.** Los días 14 y 15 de junio de 2021 se allanaron las oficinas de la MICS-TUF situadas en Myint Nge, Amarapura y en South Dagon, Yangón, así como la sede de esa federación en Yangón; los militares confiscaron documentos y material informático y de oficina, arrebataron la llave y cerraron la oficina sin dar explicaciones válidas ⁸¹³. También allanaron la residencia del secretario general de la MICS-TUF, lo cual obligó a este y a su familia a huir ⁸¹⁴.
- 439.** El 10 de febrero de 2022, la sede de la CTUM fue saqueada y de ella se sustrajeron todo el material informático y de oficina, todos los documentos y los muebles ⁸¹⁵. Los testigos informaron además de registros domiciliarios de afiliados del sindicato de docentes, del cierre, el allanamiento y el precintado de las oficinas sindicales, y de la confiscación o destrucción de bienes sindicales, como en el caso del BEWU ⁸¹⁶. El ejército también allanó y cerró la oficina de dos sindicatos ferroviarios en el municipio de Insein y en las tierras altas de Myanmar ⁸¹⁷. Entre noviembre y diciembre de 2022, los militares incendiaron aldeas del municipio de Sar Lin Gyi, distrito de Yinmabin, región de Sagaing, de forma que destruyeron cientos de hogares,

⁸⁰⁷ Misión Permanente, nota verbal, 17 de marzo de 2023, y nota verbal, 7 julio de 2023.

⁸⁰⁸ Myanmar Alin, «Strengthening labour organizations which are representing workers towards national development», 13 de marzo de 2023 (traducción oficiosa al inglés).

⁸⁰⁹ Testigos 5, 27, 39, 43, 45, 48 y 98.

⁸¹⁰ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁸¹¹ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁸¹² Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁸¹³ Testigo 48; Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁸¹⁴ Testigo 48.

⁸¹⁵ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁸¹⁶ Testigos 7, 45, 53 y 54.

⁸¹⁷ Testigo 12.

incluidos 39 pertenecientes a afiliados de la IWFM, y mataron a miembros de la población local ⁸¹⁸.

- 440.** Según la información facilitada por las autoridades militares, no hubo actividades ni actos destinados a socavar el movimiento sindical, como el allanamiento de oficinas sindicales, el precintado de oficinas o la confiscación de bienes sindicales ⁸¹⁹.

Restricciones impuestas a la libertad de circulación y de reunión

- 441.** Se informó extensamente a la comisión de que, pocos días después del golpe, las autoridades militares restringieron las libertades de circulación y de reunión. En particular, invocando el artículo 144 del Código de Procedimiento Penal, el 8 de febrero de 2021 prohibieron las reuniones de más de cinco personas en las áreas públicas e impusieron un toque de queda de las 20 horas a las 4 horas en 144 municipios de todo el país, además de anunciar públicamente sanciones penales en caso de incumplimiento ⁸²⁰. Numerosos testigos describieron el impacto que estas restricciones de la libertad sindical tenían cada día, y que impedían a los sindicatos movilizar a los trabajadores, organizar reuniones de sensibilización y capacitación, y funcionar de manera libre e independiente. Los testigos consideraban que estas restricciones inhibían en gran medida la capacidad de los sindicatos para hacer su trabajo y apoyar a los afiliados ⁸²¹.
- 442.** Las autoridades militares indicaron que estas medidas resultaban necesarias en determinadas zonas con objeto de garantizar la seguridad y el cumplimiento efectivo de la ley ⁸²². Afirmaron que el Ministerio de Trabajo no había publicado normativa alguna que prohibiese reuniones de más de cinco trabajadores o que pudiese frustrar las reuniones y actividades sindicales ⁸²³.

Represión de los sindicatos del sector público

- 443.** Los testigos informaron de que la represión de los sindicatos y sus afiliados antes descrita había desarticulado por completo los sindicatos del sector público y hundido los sindicatos de base, especialmente en los sectores de la energía, el transporte y la educación ⁸²⁴. Hoy día, ningún sindicato de trabajadores o docentes funciona plenamente ⁸²⁵. Un testigo señaló que 154 sindicatos de base afiliados a la BWFM habían desaparecido a causa de las restricciones impuestas a la libertad sindical ⁸²⁶. También se informó de que, en el sector público, y especialmente en las escuelas, las autoridades habían formado sindicatos amarillos que trabajaban en paralelo con los sindicatos genuinos y de que solo aquellos podían participar en las actividades de consulta ⁸²⁷. La comisión toma nota de que, según unos testigos, algunas

⁸¹⁸ Comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

⁸¹⁹ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁸²⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *información actualizada por escrito de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, A/HRC/48/67, 2021, párr. 9; véase también, *Global New Light of Myanmar*, «Section 144 Of Criminal Procedure Imposed In Some Townships», 9 de febrero de 2021, y «Announcement To Take Action In Accord With The Law Against Those Who Broke Section 144 Of Criminal Procedure», 26 de febrero de 2021; orden en virtud del artículo 144, Departamento de Administración General del Municipio de Kalaw, Orden 78/2001, de 14 de noviembre de 2021.

⁸²¹ Testigos 14, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 39, 40 y 57.

⁸²² Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁸²³ Misión Permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁸²⁴ Testigos 10, 11, 12, 36 y 42.

⁸²⁵ Testigo 54.

⁸²⁶ Testigo 17.

⁸²⁷ Testigo 44.

organizaciones locales han podido seguir defendiendo los derechos laborales por considerarse que no participan en la política, pese a lo cual están controladas por los militares ⁸²⁸.

Prácticas que impiden las actividades sindicales a nivel del lugar de trabajo en el sector privado

- 444.** Las pruebas recabadas por la comisión demuestran lo que, al parecer, es un patrón de prácticas que perjudican las actividades sindicales en lugares de trabajo del sector privado. Al mismo tiempo, hay una evidente falta de rendición de cuentas, protección y recursos respecto de tales actos debido a la inacción de las autoridades laborales controladas por los militares. Además, ciertos actos emprendidos por estas autoridades contribuyen a que los empleadores incumplan las normas de libertad sindical.

Obstáculos a la constitución y el funcionamiento de sindicatos

- 445.** A partir de numerosos testimonios de trabajadores que participaron directamente en actividades de sindicatos de base y de otra información recibida, la comisión observa que, tras la toma de poder por los militares, el acoso antisindical se ha vuelto más generalizado y ha tenido consecuencias más graves para los sindicatos y los trabajadores en cuestión ⁸²⁹. Las empresas, tanto de propiedad y gestión locales, como extranjeras, han aprovechado la situación para socavar las actividades sindicales, mientras que los trabajadores necesitan sus empleos en forma desesperada. Están aumentando las metas de producción y las horas extraordinarias impuestas, y se emplea a trabajadores menores de edad, a quienes se les otorga una remuneración inferior. También hubo denuncias de discriminación, acoso y violencia, en particular, de maltrato físico y verbal e intimidación. Al mismo tiempo, se ha reducido el espacio para organizar actividades sindicales, especialmente debido a intervenciones militares o policiales en el lugar de trabajo, o amenazas de realizar dichas intervenciones y relaciones laborales disfuncionales. El equilibrio de poder ha favorecido aún más a los empleadores, lo cual ha permitido el maltrato de trabajadores ⁸³⁰.
- 446.** En particular, según testigos, en muchos casos los sindicatos ya no pueden organizarse a nivel de la fábrica debido a que los dirigentes sindicales que permanecen allí han recibido presión de la dirección, corren peligro de ser denunciados a las autoridades, han sido despedidos o han sido objeto de discriminación y vigilancia ⁸³¹. En una fábrica de confección, seis trabajadores sospechosos de brindar información a periodistas fueron tomados como rehenes en un depósito rural y fueron retenidos allí durante un día y una noche, y posteriormente fueron liberados con una disculpa ⁸³². En otra fábrica, el presidente de un sindicato que fue despedido recibió amenazas de muerte del director ⁸³³. Algunos testigos afirmaron que los militares colaboran con los propietarios de fábricas, por lo que los sindicatos no pueden funcionar en las fábricas en cuestión. El régimen presiona a los empleadores para que brinden información sobre sindicalistas y dirigentes sindicales, algo que varios testigos describieron

⁸²⁸ Testigos 31 y 32.

⁸²⁹ Testigos 31, 39, 43, 58, 60, 67 y 97; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

⁸³⁰ Testigos 14 y 50.

⁸³¹ Testigos 6, 18, 23, 39, 40, 67 y 97.

⁸³² Testigo 58.

⁸³³ Testigo 23; documento en archivo.

como una práctica generalizada ⁸³⁴. Un testigo afirmó que todos los sindicatos a nivel de fábrica en Hmawbi se han disuelto desde el golpe de Estado ⁸³⁵. Otro testigo señaló que algunos empleadores solicitan a los sindicatos que suspendan sus actividades porque no quieren que los militares vayan a sus fábricas ⁸³⁶.

- 447.** Algunos testigos informaron sobre el despido de dirigentes sindicales y sindicalistas, incluido por intentar constituir una organización de trabajadores, y algunos sindicatos perdieron a todos sus afiliados como consecuencia de ello ⁸³⁷. El reintegro de trabajadores ha sido cada vez más difícil, a menos que marcas internacionales ejerzan presión sobre sus proveedores ⁸³⁸. La comisión escuchó testimonios sobre una serie de ejemplos de este tipo de prácticas, principalmente en la industria de la confección. Se informó de que en una fábrica el empleador desmanteló el sindicato y tan solo dos miembros del comité ejecutivo han sido reintegrados ⁸³⁹. En otra fábrica de confección, 290 sindicalistas fueron despedidos por haber participado en manifestaciones públicas, aunque en realidad solo algunos de ellos habían participado ⁸⁴⁰. Otro caso se refería a una fábrica en la cual 11 organizadores y dirigentes sindicales fueron despedidos entre mayo de 2021 y diciembre de 2022, en un aparente intento de desmantelar el sindicato de la fábrica ⁸⁴¹. En otra fábrica de confección, se despidió a trabajadores que intentaron constituir un sindicato ⁸⁴². En el municipio de Aryartharyar en Yangón, 135 sindicalistas de un total de 490 trabajadores de fábricas fueron despedidos por haberse ausentado durante tres días para participar en el Movimiento de Desobediencia Civil ⁸⁴³. Otro ejemplo fue el retiro del reconocimiento de un sindicato por el empleador y el despido de sus dirigentes ⁸⁴⁴. En una planta farmacéutica, 85 trabajadores que participaron en el Movimiento de Desobediencia Civil recibieron una carta de despido colectivo ⁸⁴⁵.
- 448.** Pruebas recabadas por la comisión también se refieren a dificultades para recaudar cuotas sindicales o restricciones de los empleadores para hacerlo, lo cual imposibilita el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores de base ⁸⁴⁶. Por ejemplo, los sindicatos que recaudan cuotas han sido acusados de recabar fondos para las Fuerzas de Defensa del Pueblo ⁸⁴⁷. Se ha informado de que empleadores constituyeron sindicatos amarillos para convencer a empresas extranjeras que siguen invirtiendo en Myanmar de que aún se respetan los derechos humanos y laborales de los trabajadores ⁸⁴⁸. Los trabajadores a menudo han sido obligados a afiliarse a esos sindicatos, dado que no pueden oponerse a sus supervisores

⁸³⁴ Testigos 6, 14, 18, 23, 40, 58, 59 y 67.

⁸³⁵ Testigo 40.

⁸³⁶ Testigo 18.

⁸³⁷ Testigos 17, 18, 21, 31, 59 y 60.

⁸³⁸ Testigos 31 y 59.

⁸³⁹ Comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

⁸⁴⁰ Testigo 59.

⁸⁴¹ Testigo 67.

⁸⁴² Comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

⁸⁴³ Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

⁸⁴⁴ Comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

⁸⁴⁵ Testigo 55.

⁸⁴⁶ Testigos 17, 18, 19, 21, 57 y 60.

⁸⁴⁷ Testigos 17 y 19.

⁸⁴⁸ Testigo 36.

cuando les piden que se afilien o paguen las cuotas sindicales ⁸⁴⁹. Se ha informado de que la constitución de sindicatos amarillos es una táctica ampliamente utilizada por empleadores en Myanmar para evitar el surgimiento de una representación legítima de los trabajadores ⁸⁵⁰. En este sentido, las autoridades militares simplemente se refirieron a las disposiciones pertinentes de la Ley de Organizaciones Sindicales que prohíben amenazas y coerción en el lugar de trabajo, así como a la interferencia de empleadores en asuntos sindicales, pero no han proporcionado información acerca de medidas adoptadas por las autoridades laborales para abordar estas prácticas ⁸⁵¹.

- 449.** Comunicaciones escritas recibidas por la comisión y varios testigos informaron de que la dirección de algunas fábricas no reconoce ni trata con los dirigentes de los sindicatos existentes o desmantelados, sino que, en cambio, organizaron elecciones de representantes de los trabajadores para que integren los comités de coordinación en el lugar de trabajo ⁸⁵². En un caso que se señaló a la atención de la comisión, el empleador despidió a representantes de los trabajadores en el comité de coordinación en el lugar de trabajo y creó un nuevo comité sin consultar a los trabajadores ⁸⁵³. En términos más generales, testigos destacaron que miembros trabajadores de los comités a menudo no representan de manera auténtica los intereses de los trabajadores, tienen una relación demasiado estrecha con la dirección y, en ocasiones, son incluso seleccionados por la dirección ⁸⁵⁴. En un caso informado a la comisión, la dirección de una fábrica constituyó un comité de coordinación en el lugar de trabajo sin llevar a cabo el proceso adecuado para hacerlo poco antes de que un ministro nombrado por el Concejo de Administración Estatal visitara la fábrica ⁸⁵⁵. Con respecto al no reconocimiento de sindicatos por los empleadores, las autoridades militares aseguran que el Ministerio de Trabajo ha coordinado periódicamente con empleadores para que reconozcan a las organizaciones de trabajadores en sus empresas y brinden toda la asistencia posible que les solicitan ⁸⁵⁶.

Falta de rendición de cuentas, protección y recursos

- 450.** La comisión concluye que siguen existiendo mecanismos formales de solución de conflictos. No obstante, en las circunstancias actuales, los trabajadores y los sindicatos que utilizan esos mecanismos afrontan graves obstáculos para abordar sus reclamaciones, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando tales mecanismos se utilizaban para la resolución de conflictos.
- 451.** Como se mencionó anteriormente, en muchos casos los comités de coordinación en el lugar de trabajo no funcionan de un modo que permita presentar o abordar reclamaciones adecuadamente. Un motivo de ello es que los representantes de los trabajadores tienen una relación estrecha con la dirección y no representan verdaderamente a los trabajadores. Además, pruebas recibidas sugieren que plantear problemas con los empleadores a través de los comités implica un riesgo para los sindicalistas, independientemente de si participaban o

⁸⁴⁹ Testigos 6 y 36.

⁸⁵⁰ Testigos 36 y 94.

⁸⁵¹ Misión permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

⁸⁵² Testigo 103; Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁸⁵³ Testigo 59.

⁸⁵⁴ Testigos 18, 58, 59 y 107.

⁸⁵⁵ Testigo 96.

⁸⁵⁶ Misión permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

no en el Movimiento de Desobediencia Civil. Los trabajadores temen que si plantean problemas laborales serán acusados de estar en contra del régimen o que el empleador llamará a los militares o la policía ⁸⁵⁷. Los dirigentes sindicales y miembros de sindicatos u organizaciones de la sociedad civil que han sido declarados ilegales o que no están registrados afrontan un mayor riesgo o quizá no puedan interactuar en absoluto con las autoridades laborales controladas por el SAC a fin de resolver conflictos ⁸⁵⁸.

- 452.** Los trabajadores han afrontado amenazas cuando presentan quejas sobre violaciones de los derechos laborales, así como cuando participan en acciones colectivas ⁸⁵⁹. Cuando se han convocado huelgas en fábricas para expresar las reclamaciones de los trabajadores, la dirección ha mantenido listas de huelguistas, ha advertido a los trabajadores que no proporcionen información a personas ajenas a la fábrica y ha amenazado con llamar a los militares. En varios casos señalados a la atención de la comisión, la policía o los militares intervinieron para impedir o reprimir huelgas y arrestaron a huelguistas ⁸⁶⁰. Por consiguiente, los trabajadores temen participar en huelgas y ello ha provocado que haya menos acciones colectivas ⁸⁶¹.
- 453.** Entre los diversos casos de intervención de las autoridades militares en las relaciones colectivas de trabajo, la comisión se enteró de un reciente caso ilustrativo relacionado con una fábrica de confección ubicada en el municipio de Shwepyithar, donde el sindicato estaba intentando negociar mejores condiciones de trabajo. Aunque la dirección anunció un aumento salarial, siete sindicalistas y activistas fueron despedidos. Cuando los trabajadores se reunieron para exigir el reintegro de los sindicalistas, la dirección llamó a las fuerzas de seguridad, que solicitaron a los trabajadores huelguistas que se retiraran de la fábrica. Posteriormente, se presentaron cargos penales contra cinco dirigentes sindicales de la fábrica, con arreglo al artículo 505, a) del Código Penal, que fueron detenidos. Además, el dirigente y miembros de una organización de la sociedad civil declarada no legalmente registrada en febrero de 2021, que habían apoyado a los sindicalistas, también recibieron órdenes de detención y algunos de ellos fueron detenidos. Un artículo publicado en un periódico controlado por los militares el 29 de junio de 2023 confirma que los arrestos tuvieron lugar entre el 14 y el 17 de junio, e indica que los sindicalistas y activistas participaron en actividades de propaganda e incitaron protestas en fábricas.
- 454.** En este contexto, cabe recordar que, a modo de protesta contra las autoridades militares, la CTUM y la Federación de Sindicatos de la Industria Artesanal de Myanmar se han retirado de todos los órganos tripartitos, incluidos los órganos de conciliación de conformidad con la Ley de Solución de Conflictos Laborales a nivel del municipio, la región, el estado y la Unión. Las autoridades militares han sustituido a los representantes de los trabajadores de esas entidades con personas seleccionadas por ellas ⁸⁶². De modo similar, aunque el Consejo de Arbitraje Laboral ha seguido funcionando con cinco representantes de los trabajadores, los empleadores y las autoridades, testigos consideraron que el Concejo ya no refleja el tripartismo, dado que los representantes de los trabajadores no son auténticos y los dirigentes

⁸⁵⁷ Testigos 7, 17, 18, 19, 39, 40, 56, 57, 58, 60 y 103; comunicación de Myanmar Witness Project, diciembre de 2022.

⁸⁵⁸ Este fue el caso de los testigos 5 y 49.

⁸⁵⁹ Testigos 18, 23 y 67.

⁸⁶⁰ Testigos 5, 23, 48, 58 y 67.

⁸⁶¹ Testigo 5.

⁸⁶² Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022; comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

sindicales han sido sustituidos por representantes que apoyan a los empleadores ⁸⁶³. Existen, en cierta medida, algunos sistemas judiciales tradicionales y locales, a menudo en zonas de minorías étnicas controladas por el ejército ⁸⁶⁴.

- 455.** La comisión no ha recibido pruebas de que se haya realizado una inspección o inspecciones laborales independientes sin previo aviso, tras las quejas de los sindicatos relativas a violaciones de las normas de libertad sindical. Según se ha sugerido, la inspección laboral no está funcionando adecuadamente debido a la corrupción y al reemplazo de funcionarios con personal militar ⁸⁶⁵. Además, no se han presentado pruebas de que las autoridades laborales hayan adoptado medidas preventivas o correctivas contra los empleadores acusados de prácticas de acoso antisindical u otras violaciones de derechos sindicales.
- 456.** Por el contrario, la comisión observa que los sindicatos consideran que no tienen ningún medio para plantear cuestiones ante las autoridades laborales. En cambio, los trabajadores que han presentado quejas sobre violaciones de sus derechos a las oficinas del trabajo han afrontado intrusión y presión de las autoridades militares y laborales, incluida presión para llegar a un acuerdo con los propietarios de fábricas o resolver conflictos laborales sin ayuda del sindicato, bajo la amenaza de despido, de cortar la comunicación con los sindicatos, despidos por presentar quejas o amenazas de ser detenidos si organizan protestas. Se ha informado de incidentes de este tipo en varios lugares de trabajo ⁸⁶⁶.
- 457.** Por consiguiente, la mayoría de los testigos considera que, en la práctica, los mecanismos de solución de conflictos no están funcionando y que el Ministerio de Trabajo ya no tiene capacidad para resolver conflictos laborales ⁸⁶⁷. No obstante, algunos testigos se refirieron a intentos de abordar determinados conflictos laborales a través de la mediación o el arbitraje ⁸⁶⁸.
- 458.** A diferencia de los testimonios de los testigos, el Ministerio de Trabajo señaló que las reclamaciones de los trabajadores y los sindicalistas podían someterse a examen del Órgano de Conciliación para la Coordinación en el Lugar de Trabajo; los conflictos de intereses pueden ser objeto de negociación y conciliación mediante el mecanismo de solución de conflictos, y los conflictos relativos a los derechos pueden ser tramitados por los departamentos competentes. Los trabajadores perjudicados tienen la obligación de buscar la resolución de los conflictos por conducto del mecanismo de solución de conflictos y ante los departamentos competentes ⁸⁶⁹. Según información proporcionada por el Ministerio de Trabajo al Consejo de Administración de la OIT, entre febrero de 2021 y enero de 2023, se resolvieron 101 conflictos entre trabajadores y empleadores, de conformidad con la Ley de Solución de Conflictos Laborales, como consecuencia de lo cual 1 797 trabajadores recibieron prestaciones en efectivo; 39 casos relativos a 198 trabajadores fueron resueltos por los jefes de regiones o estados y departamentos pertinentes del Ministerio de Trabajo; y en el mismo periodo los

⁸⁶³ Testigo 56.

⁸⁶⁴ Testigo 35.

⁸⁶⁵ Testigo 56.

⁸⁶⁶ Testigo 48. Estas fábricas incluyen: una fábrica de confección en el municipio de Mingalardon, región de Yangón; una fábrica en la zona industrial de Ywar Thar Gyi, municipio de South Dagon en mayo de 2022; una fábrica de confección en el complejo de la zona industrial de Zaykabar, en el municipio de Mingalardon, región de Yangón, en julio de 2022; una fábrica en la localidad de Kyouk Mee, municipio de Patheingyi, región de Mandalay; una fábrica de confección en la zona industrial de Ywar Thar Gyi, municipio de South Dagon, región de Yangón.

⁸⁶⁷ Testigos 6 y 23.

⁸⁶⁸ Testigo 67.

⁸⁶⁹ Comité de Libertad Sindical, 397.º informe, marzo de 2022, párr. 557.

Comités de Examen de Indemnización de los Trabajadores a nivel municipal resolvieron cinco casos relativos a seis trabajadores ⁸⁷⁰. En cuanto al acoso antisindical, el Ministerio consideró que se produjeron algunos malentendidos o divisiones entre los trabajadores de las organizaciones de base, ya que algunas organizaciones sindicales publicaron comunicados de prensa o anuncios sin consultar y discutir antes con las organizaciones sindicales de base, municipales y regionales ⁸⁷¹.

Resiliencia en un clima de miedo, violencia y conflicto prolongados

- 459.** Varios testigos dijeron a la comisión que la respuesta violenta de los militares contra grupos y personas que se oponen a su toma de poder ha sido más brutal y sostenida que en el pasado, incluido tras el golpe de 1988. Según la AAPP, en abril de 2023, se había impuesto la pena de muerte a 155 personas desde la toma del poder por los militares en febrero de 2021 ⁸⁷². Cuatro activistas defensores de la democracia fueron ejecutados en julio de 2022. Se trata de las primeras ejecuciones en Myanmar desde finales de la década de 1980 ⁸⁷³. Además de reprimir violentamente las protestas masivas durante varias semanas desde que estalló el golpe en febrero de 2021, los militares siguen persiguiendo a trabajadores que participan en el Movimiento de Desobediencia Civil y a cualquier persona sospechosa de oponerse a su régimen.

Dimensiones de género, intergeneracionales e interseccionales de la violencia

- 460.** Al evaluar la información y las pruebas presentadas, la comisión ha prestado especial atención a las dimensiones de género de la violencia y a las cuestiones de género en términos más generales. La comisión recibió información de varios casos de violencia de género perpetrada por la policía o los militares, incluidos casos de acoso sexual, violencia y maltrato durante la interrogación y la detención, pero también durante ataques contra personas, como represalia, durante allanamientos de domicilios y oficinas o en puestos de control ⁸⁷⁴. La comisión concluyó que las dirigentes sindicales mujeres parecen estar expuestas a un trato especialmente violento por parte del aparato de seguridad dominado por hombres, que incluye el sometimiento a violencia sexual. A pesar de que la violencia se ejerce contra los opositores políticos, la violencia contra las mujeres dentro de ese grupo es especialmente agravada. De modo similar, la comisión recibió información de que la violencia está afectando a personas de todas las edades y que se ha dirigido a grupos específicos, como las personas LGBTIQ ⁸⁷⁵. Varios testigos informaron a la comisión sobre incidentes de violencia de género y acoso en el lugar de trabajo y sobre la incapacidad de los sindicatos, en el contexto actual, de asistir a los trabajadores y participar en el diálogo social para protegerlos contra ese tipo de trato ⁸⁷⁶.
- 461.** La violencia contra sindicalistas y otras personas está teniendo un efecto intergeneracional en la sociedad. Los militares no solo dirigen sus ataques a sindicalistas y trabajadores que participan en el Movimiento de Desobediencia Civil, sino también a sus familiares, incluidos

⁸⁷⁰ Misión permanente, nota verbal, 17 de marzo de 2023.

⁸⁷¹ Comité de Libertad Sindical, 395.º informe, junio de 2021, párr. 332.

⁸⁷² [Sitio web de la AAPP](#), consultado el 18 de julio de 2023.

⁸⁷³ ACNUDH, «Myanmar: Bachelet condena ejecuciones y pide la liberación de todos los prisioneros políticos», comunicado de prensa, 25 de julio de 2022.

⁸⁷⁴ Testigos 1, 13, 34, 50, 63, 64 y 96.

⁸⁷⁵ Testigo 1.

⁸⁷⁶ Testigos 18, 58 y 97.

sus hijos y padres. Los familiares han afrontado represalias, como detención, violencia, maltrato y tortura en centros de interrogación, y algunos han sido asesinados ⁸⁷⁷. Las pruebas de que dispone la comisión sugieren que es una práctica habitual que las autoridades militares detengan a familiares y aliados cercanos a las personas a las que se dirigen los ataques, incluidos sindicalistas ⁸⁷⁸. Por ejemplo, los hermanos de un miembro del comité ejecutivo de la CTUM, que tenía una orden de arresto pendiente en su contra, tuvieron que huir a una zona rural debido a que temían constantemente que allanaran sus domicilios o los arrestaran, y cambiaron de ubicación varias veces antes de escapar a un país vecino ⁸⁷⁹. Familiares de miembros del comité central de la IWFM recibieron visitas de los militares ⁸⁸⁰. Incluso cuando los familiares de sindicalistas y otros activistas no fueron perseguidos directamente, su arresto y detención o el hecho de que tuvieran que ocultarse ha tenido consecuencias graves en el sustento, la educación y el bienestar de sus familias.

- 462.** La comisión escuchó un testimonio sobre el caso de una activista que fue interceptada por cuatro hombres vestidos de civil que le apuntaron con un arma y le ordenaron que saliera de su vehículo. La activista intentó escapar, pero recibió un disparo y, tras su captura, le cubrieron la cabeza con una bolsa negra y la trasladaron a un lugar desconocido ⁸⁸¹, donde la golpearon y torturaron. Posteriormente, fue trasladada a la escuela de su hijo, que estaba detenido en otra habitación. La activista fue golpeada hasta que comenzó a sangrar profusamente, recibió descargas eléctricas con una pistola táser hasta que perdió el conocimiento y fue obligada a confesar cuando colocaron una bomba alrededor del cuerpo de su hijo, amenazaron con detonarla y apuntaron al niño en la mejilla. Tras un mes de estar separados, la mujer se reunió con su hijo y, después de cuatro meses de detención en un centro de interrogación, ambos fueron trasladados a la comisaría municipal. El niño fue puesto en custodia del abogado defensor de la mujer y esta fue condenada a diez años de prisión y trabajo forzoso.

Intensificación de la vigilancia y la intimidación

- 463.** Otros testimonios señalan una intensificación de la vigilancia y la intimidación de trabajadores y de la población en general. Las autoridades militares han establecido puestos de control en las calles para verificar la identidad de las personas o confiscar sus bienes, a menudo piden sobornos para permitir el paso a los trabajadores y en ocasiones recurren a la violencia ⁸⁸². Un testigo explicó que el restablecimiento del requisito de solicitar informes de invitados en virtud de la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas (véase el párrafo 361 *supra*), como forma de controlar a la población, afecta a quienes se trasladan de una región a otra por motivos de trabajo ⁸⁸³. Desde marzo de 2022, se ha ordenado a todos los hospitales y clínicas privados en Mandalay que presenten listas de pacientes a los militares a diario ⁸⁸⁴. Además, las autoridades militares siguen limitando el acceso a internet e intentando vigilar el uso de las redes sociales y los teléfonos móviles ⁸⁸⁵.

⁸⁷⁷ Testigos 7, 34, 36, 44, 54, 59, 68 y 77.

⁸⁷⁸ Testigos 7, 8, 34, 40, 42, 44, 53 y 54.

⁸⁷⁹ Testigo 8.

⁸⁸⁰ Comunicación de la CSI y la CTUM, diciembre de 2022.

⁸⁸¹ Testigo 65.

⁸⁸² Testigos 1, 41, 48, 51 y 66; Comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁸⁸³ Testigo 48.

⁸⁸⁴ Comunicación de la ISP, octubre de 2022.

⁸⁸⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situación de los derechos humanos en Myanmar desde el 1 de febrero de 2022: Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/52/21, 2023, párr. 55; Abel

- 464.** Tras la represión violenta y la prohibición de las protestas y manifestaciones públicas, los militares también intentaron poner fin a las denominadas «huelgas silenciosas» mediante la amenaza y detención de los organizadores ⁸⁸⁶. En las huelgas silenciosas, organizadas por el Movimiento de Desobediencia Civil, las personas no salen a la calle ni participan en actividades en el exterior en un día determinado. La consiguiente ausencia de personas en espacios públicos procura ser una expresión de protesta contra la toma de poder militar. En algunos casos, se confiscaron pertenencias, como teléfonos móviles o bicicletas, y posteriormente se pide a sus propietarios que paguen por ellos y vayan a retirarlos durante las «huelgas silenciosas» ⁸⁸⁷.

Resiliencia de los comercios locales en un entorno hostil

- 465.** La comisión recibió documentación de varios empleadores locales sobre la situación en Myanmar. Se enteró de que los empleadores de pequeñas y medianas empresas (pymes) contribuyen a la promoción de valores democráticos en el entorno de trabajo (implementando políticas de no discriminación, contribuyendo a la inclusión social y brindando aprendizaje y oportunidades de empleo) y también desempeñan un papel importante en apoyar la democracia más allá de la empresa (apoyando la paz y el desarrollo democrático a través de la promoción del diálogo abierto con los empleados y la comunidad, forjando relaciones de confianza entre ellos y la comunidad, y proporcionando recursos financieros a partidos a favor de la democracia) ⁸⁸⁸.
- 466.** Un estudio académico presentado a la comisión señala que muchos propietarios de pymes han sido encarcelados o deportados, se han suspendido sus documentos, han sido colocados bajo arresto domiciliario o han recibido visitas de las autoridades. A pesar de que las pymes representan el 90 por ciento de las oportunidades de empleo en el país, desde el golpe militar ha sido difícil constituir pymes o crear empleo en ellas. Muchos empresarios no solo temen por el futuro o cómo mantener sus empresas e inversiones, sino que además tienen dificultades para sobrevivir ⁸⁸⁹.
- 467.** La comisión escuchó testimonios de propietarios de empresas de los sectores de la publicidad, las relaciones públicas, la informática, la educación privada y la agricultura, entre otros. Varios empresarios señalaron que están intentando proteger a sus empleados de la mejor manera posible y están interactuando con el Ministerio de Trabajo, según sea necesario. Otros se refirieron a la dificultad de operar bajo normas y reglamentos y mantener la estabilidad financiera. Una testigo afirmó que, como empresaria, tuvo que firmar una declaración de que no participaría en política y de que entendía que los militares no querían que contratara a participantes del Movimiento de Desobediencia Civil, a pesar de que no había instrucciones formales al respecto. El personal de su empresa fue interrogado acerca de la contratación de participantes del Movimiento de Desobediencia Civil cuando visitaban oficinas públicas para solicitar visas para expatriados ⁸⁹⁰. La misma testigo dijo que algunos de sus empleados

Pires Da Silva, «[Myanmar military's efforts to build a surveillance state must be rejected at every turn](#)», ASEAN Parliamentarians for Human Rights, 22 de septiembre de 2021.

⁸⁸⁶ A/HRC/52/21, párr. 57.

⁸⁸⁷ Testigos 72, 73 y 77.

⁸⁸⁸ Testigos 99 y 100.

⁸⁸⁹ Testigo 99.

⁸⁹⁰ Testigo 101.

participaron en las protestas, fueron detenidos o tuvieron que huir, y uno de ellos fue asesinado.

- 468.** Otro empleador explicó que los participantes del Movimiento de Desobediencia Civil tenían dificultades para obtener empleo y señaló que les ofreció trabajo, pero les pidió que no hicieran referencia a su participación en el Movimiento ⁸⁹¹. El empleador también expresó preocupación acerca de la presión ejercida en los propietarios de empresas para seguir las instrucciones militares y mencionó un ejemplo de un empleador que anunció que su empresa participaría en una huelga silenciosa y fue arrestado al día siguiente, junto con sus empleados.

El incesante conflicto armado afecta a los trabajadores y los empleadores y a sus respectivas organizaciones

- 469.** Por último, la comisión se ve obligada a informar de que muchos de los testigos que comparecieron ante ella han sido afectados personal o profesionalmente por la violencia generalizada y el conflicto armado en curso. Algunos estaban hablando con la comisión cuando las zonas donde se encontraban fueron atacadas por los militares o grupos armados asociados a ellos. La comisión recibió información sobre: ataques terrestres y aéreos en aldeas, en los cuales se desplegó artillería pesada, tanques, helicópteros, aviones de combate y drones de vigilancia; el incendio de aldeas; ataques contra infraestructura civil, como escuelas, hospitales y edificios religiosos; allanamientos de infraestructura civil; agresiones aleatorias, tortura, el asesinato de ciudadanos y la extirpación de órganos; violencia sexual y lesiones físicas contra civiles, entre ellos niños y ancianos; arrestos; robo; y civiles que se vieron obligados a huir ⁸⁹². En enero de 2022, la organización Physicians for Human Rights consideró a Myanmar uno de los lugares más peligrosos del mundo para los trabajadores de la salud, donde se documentaron más ataques contra trabajadores de la salud en 2021 que en ningún otro país ⁸⁹³. El sitio web Insecurity Insight informa que, entre el 1.º de febrero de 2021 y mayo de 2023, se denunciaron 896 incidentes de conflictos violentos que afectan al sector de la salud: 115 instalaciones de salud recibieron daños, 77 trabajadores de la salud fueron asesinados, 111 resultaron heridos y 16 fueron secuestrados. Según se informó, la gran mayoría de estos incidentes se atribuyeron a las fuerzas militares ⁸⁹⁴. A la comisión le resulta alarmante observar que el conflicto armado en curso sigue afectando a los trabajadores y los empleadores y a sus organizaciones en las formas más atroces.

C. Resultado de las averiguaciones sobre los hechos en relación con el Convenio núm. 29

- 470.** En la presente sección del informe, la comisión presenta el resultado de sus averiguaciones en relación con la aplicación del Convenio núm. 29, pero también se refiere a algunos resultados y datos comunicados por los órganos de las Naciones Unidas competentes en cuestiones conexas. Las averiguaciones de la comisión versan esencialmente más sobre la aplicación de ese Convenio en la práctica que en la legislación. De hecho, la información de que la comisión

⁸⁹¹ Testigo 102.

⁸⁹² Testigos 1, 2, 3, 10, 16, 24, 38, 45, 50, 53, 55, 58, 62, 64, 69, 71, 76, 77, 87, 89, 92, 96 y 102; comunicación de la ISP, octubre de 2022; comunicación del GCR2P, octubre de 2022; comunicación de la CSI y la CTUM, octubre de 2022.

⁸⁹³ Comunicación del GCR2P, octubre de 2022; Physicians for Human Rights, «415 Attacks on Health Care in Myanmar During One Year of Crackdowns Following Military Coup: Report», 26 de enero de 2022.

⁸⁹⁴ <https://map.insecurityinsight.org/health>.

dispone no apunta a que las autoridades militares hayan modificado las principales disposiciones de la legislación relativa al trabajo forzoso u obligatorio (véase *supra*).

- 471.** La comisión señala de entrada que recibió información sobre muchos incidentes específicos en que los militares de Myanmar exigían a los residentes trabajo o servicios en el contexto de conflictos armados. El relato de los incidentes notificados coincide entre las distintas fuentes, así son compatibles con las circunstancias fácticas generalmente imperantes en el país y las pruebas de testigos directos recibidas por la comisión. La información presentada en esta sección se basa en el testimonio de testigos directos y en una muestra de casos denunciados que se han podido corroborar en cierta medida.

Prácticas de trabajo forzoso impuestas por los militares de Myanmar antes del 1.º de febrero 2021

- 472.** Para comprender las prácticas de trabajo forzoso hoy utilizadas en Myanmar en el contexto de conflictos armados y las actividades militares, conviene recordar desde ya que el Convenio núm. 29 (en su artículo 2, 2), a)) no prohíbe el «trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar». La comisión de encuesta de 1998 concluyó que los militares de Myanmar habían exigido trabajo o servicios que no estaban cubiertos por la cláusula de excepción del artículo 2, 2), a) del Convenio, ni por cualquier otra excepción prevista en el artículo 2, 2). Si bien se había progresado en la lucha contra el trabajo forzoso en Myanmar (véase el capítulo 3), el recurso al trabajo forzoso impuesto por los militares de Myanmar sigue enquistado. La mayoría de las quejas recibidas mediante el mecanismo de presentación de quejas de trabajo forzoso unos años antes de que este dejara de existir, el 31 de diciembre de 2018 (véase el capítulo 3), se referían al reclutamiento forzoso de niños en las fuerzas armadas, aunque también siguieron presentándose quejas según las cuales el ejército forzaba a los residentes a realizar trabajos o prestar servicios como, por ejemplo, de porteo, mantenimiento o construcción de campamentos. El Director General de la OIT sigue preocupado por las denuncias de trabajo forzoso practicado por los militares en las zonas donde persisten conflictos armados, como los estados de Kachín y Shan, o donde se habían desplegado muchas tropas, en particular en el estado de Rakáin ⁸⁹⁵.
- 473.** Después, la IIFFMM siguió documentando las prácticas de trabajo forzoso impuestas por los militares de Myanmar. En su informe de 2018, concluyó que los militares utilizaban sistemáticamente hombres, mujeres y niños para realizar trabajo forzoso en los estados de Kachín, Shan y Rakáin, incluso en áreas donde no existían conflictos armados activos ⁸⁹⁶. La IIFFMM observó que los trabajos más frecuentemente exigidos a los residentes locales incluían

⁸⁹⁵ OIT, [Informe sobre las actividades de la OIT en Myanmar](#), Consejo de Administración, 320.ª reunión (marzo de 2014), GB.320/INS/6 (Rev.), párr. 20; OIT, [Seguimiento de la resolución relativa a las medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia en su 102.ª reunión \(2013\): Examen de la situación de Myanmar en lo referente a las cuestiones relacionadas con las actividades de la OIT, incluido el trabajo forzoso, la libertad sindical y de asociación y la repercusión de la inversión extranjera en las condiciones de trabajo decente](#), Consejo de Administración, 323.ª reunión (marzo de 2015), GB.323/INS/4, párr. 13; OIT, [Seguimiento de la resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.ª reunión \(2013\)](#), Consejo de Administración, 325.ª reunión (octubre-noviembre de 2015), GB.325/INS/7 (Rev.), párr. 12; OIT, [Seguimiento de la resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia en su 102.ª reunión \(2013\)](#), Consejo de Administración, 328.ª reunión (octubre-noviembre de 2016), GB.328/INS/9, párr. 13; OIT, [Seguimiento de la resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.ª reunión \(2013\)](#), Consejo de Administración, 329.ª reunión (marzo de 2017), GB.329/INS/11, párr. 4.

⁸⁹⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Informe de la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar](#), A/HRC/39/CRP.2, 2018, párrs. 258 y 412.

cargar con bultos de alimentos, ropa y armas pesados, hacer de guías, cavar trincheras, limpiar, cocinar, recoger leña, cortar árboles y construir carreteras o edificios en complejos militares⁸⁹⁷. También se utilizó a los porteadores como «barreminas humanos», haciéndoles caminar delante de los soldados. La IIFFMM describió con detalle las condiciones inhumanas impuestas a las víctimas del trabajo forzoso. En sus conclusiones también destacó la violencia sexual, incluidas violaciones, infligida a las mujeres mientras realizaban el trabajo forzoso exigido por los militares⁸⁹⁸. El informe de la IIFFMM fechado en 2018 también contenía datos creíbles sobre el reclutamiento forzoso de adultos y niños en el ejército⁸⁹⁹. En el informe de la IIFFMM de 2019 se presentaron conclusiones detalladas sobre el trabajo forzoso exigido a los aldeanos rohinyá en el estado de Rakáin⁹⁰⁰.

- 474.** Cuando en 2020 el Secretario General de las Naciones Unidas informó al Consejo de Seguridad acerca de la situación de los niños utilizados en conflictos armados, indicó que el Tatmadaw seguía reclutando niños y que había pruebas de reclutamiento de niños varones en las fuerzas armadas mediante métodos como la oferta de falsos trabajos civiles, la falsificación de documentos de verificación de la edad y la amenaza a los familiares para que retiraran la demanda de que su niño fuera dado de baja⁹⁰¹. En la misma ocasión, el Secretario General informó de que, del 1.º de septiembre de 2018 al 30 de junio de 2020, las Naciones Unidas verificaron la utilización de 555 niños (554 niños y 1 niña) por el Tatmadaw (551) y la policía de guardia de fronteras (4). La mayoría de los incidentes de uso verificados se produjeron en el municipio de Buthidaung (estado de Rakáin), salvo en el caso de dos niños utilizados en los estados de Kachín y Shan (uno en cada uno). Los niños, que tenían entre 12 y 17 años de edad, eran utilizados por periodos de hasta dos semanas junto con los adultos, para desempeñar funciones de apoyo como el mantenimiento de los campamentos militares, la excavación de trincheras, la construcción de vallas, el transporte de ladrillos y la cosecha de arroz para el Tatmadaw⁹⁰².

Trabajo exigido por los militares de Myanmar en el contexto de los conflictos armados y las actividades militares desde el 1.º de febrero de 2021

- 475.** Los testimonios y elementos recibidos por la comisión demuestran el uso continuo, generalizado y sistemático de diversos tipos de trabajo forzoso impuesto por el ejército y las fuerzas armadas afines en el contexto de actividades militares desde el golpe del 1.º de febrero de 2021, cuando el conflicto armado estalló en todo el país, incluso en áreas donde antes no había habido hostilidades. Según muchos interlocutores de la comisión, el recurso de los militares al trabajo forzoso aumentó en el marco de las actividades militares⁹⁰³. La comisión pudo oír a personas que habían sido sometidas a trabajo forzoso, así como a personas que tenían información recibida de otras que habían formulado observaciones directas *in situ*. Estas pruebas testificales coinciden con la información presentada por las entidades que

⁸⁹⁷ A/HRC/39/CRP.2, párr. 264.

⁸⁹⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Sexual and gender-based violence in Myanmar and the gendered impact of its ethnic conflicts*, A/HRC/42/CRP.4, 2019, párrs. 131-143.

⁸⁹⁹ A/HRC/39/CRP.2, párr. 273.

⁹⁰⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Detailed findings of the Independent Fact-Finding Mission on Myanmar*, A/HRC/42/CRP.5, 2019, párrs. 181-190.

⁹⁰¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Los niños y el conflicto armado en Myanmar: Informe del Secretario General*, S/2020/1243, 2020, párr. 29.

⁹⁰² S/2020/1243, párr. 30.

⁹⁰³ Testigos 34, 36 y 38; comunicación de la CIJ, marzo de 2023; comunicación del GCR2P, octubre de 2022.

presentaron comunicaciones escritas a la comisión, así como con los informes publicados por las organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación locales.

Trabajar o servir como porteadores, guías, escudos humanos y obreros de construcción de campamentos

- 476.** La comisión acepta como prueba fehaciente los testimonios que se describen a continuación. Numerosos testigos facilitaron información y evidencia acerca de tropas que marchaban hacia las líneas de frente de zonas de conflicto activo y secuestraban a civiles a su paso por aldeas y campos ⁹⁰⁴. En algunos casos, esas tropas solicitaban a los administradores locales que designaran a civiles y los pusieran a disposición para trabajar ⁹⁰⁵. Los aldeanos captados de esa manera se ven entonces obligados a acompañar a los soldados y a cargar con bultos de alimentos, equipos, armas o municiones, y/o a guiarlos a su lugar de destino. Hay pruebas de que se obliga a los aldeanos a caminar delante de columnas de soldados, o dentro de ellas con un soldado delante y otro detrás. De esta manera, los aldeanos, a menudo considerados por los soldados como partidarios de grupos de oposición armados activos en el área, son utilizados como escudos humanos para proteger a los soldados frente a los ataques ⁹⁰⁶.
- 477.** Según indicaciones del ACNUDH, en al menos 85 incidentes denunciados entre febrero de 2021 y marzo de 2022, los militares obligaron a aldeanos a realizar trabajos y a actuar como escudos humanos ante el avance de sus tropas ⁹⁰⁷. También se ha informado de que, entre noviembre de 2021 y febrero de 2022, en los estados de Shan y Kayah, el ejército de Myanmar privó de libertad durante 36 horas a varios civiles, incluidos al menos 80 niños de la aldea de Chin Pone en Sagaing, para que sirvieran eventualmente de escudos humanos durante los enfrentamientos con los grupos de resistencia ⁹⁰⁸.
- 478.** La comisión oyó el testimonio de un joven líder en Yangón implicado en las protestas contra el golpe y que había regresado a su aldea del estado de Chin en junio de 2021 ⁹⁰⁹. Los militares ordenaron al líder de esa aldea que reuniera a todos los jóvenes en un mismo lugar y el testigo figuraba entre ellos. Los militares solicitaron a los jóvenes que transportaran pesadas bolsas militares de color verde. Cuando la columna salió de la aldea, los soldados ordenaron a un prisionero maniatado que caminara delante de la columna; un soldado lo sujetaba por la cuerda que inmovilizaba sus manos. Les seguía un grupo de porteadores civiles, más soldados y otro grupo de porteadores civiles, a los que aquéllos apuntaban con sus armas. Caminaron toda la noche hasta que llegaron a la mañana siguiente a la aldea, donde los soldados tomaron nuevos porteadores y permitieron al testigo que regresara a su aldea. Todo este trabajo no fue retribuido.
- 479.** Otro testigo, un hombre de 34 años, trabajaba con su tío y su primo en un arrozal cerca de su aldea en el municipio de Kalay cuando las tropas pasaron y lo detuvieron a él y a su primo para que cargaran con su equipaje. Los soldados le preguntaron por el paradero de las fuerzas de defensa del pueblo. Lo patearon y un soldado lo golpeó con su rifle en la frente. El testigo decidió arriesgarse a huir, dejó caer el bulto que transportaba y corrió hacia el monte, donde

⁹⁰⁴ Testigos 38, 50, 62, 70, 71 y 72.

⁹⁰⁵ Testigo 90.

⁹⁰⁶ Testigos 38, 78 y 90.

⁹⁰⁷ Comunicación del ACNUDH, octubre de 2022, cita de la A/HRC/49/72, párr. 46.

⁹⁰⁸ Comunicación conjunta de la CSI y el CTUM, octubre de 2022.

⁹⁰⁹ Testigo 90.

se escondió durante tres días antes de regresar a su aldea. El cuerpo de su primo fue hallado en un campo unos días después, calcinado y con una herida de bala ⁹¹⁰.

- 480.** En otro incidente de trabajo o servicios exigidos por los militares señalados a la atención de la comisión, los militares obligaron a 400 aldeanos del municipio de Bilin, estado de Mon, a transportar mercancías, incluidas municiones, a través de la selva en septiembre de 2021 ⁹¹¹. Cuando estallaron los combates en 2021 en Thantlang, estado de Chin, los aldeanos se vieron obligados a transportar material y fueron utilizados como escudos humanos ⁹¹². Los testigos también denunciaron el uso del trabajo forzoso en el municipio de Mindat en abril de 2021 ⁹¹³. Un testigo que intervenía en la vigilancia local del cumplimiento de los derechos humanos en el estado de Karen comunicó que los servicios de porteo forzoso aumentaron después de reanudarse los combates ⁹¹⁴.
- 481.** Según un informe de una organización no gubernamental, el ejército de Myanmar y la policía de guardia de fronteras utilizaban a los aldeanos, y en particular a las mujeres, para que les guiaran, pese a conocer ellos mismos el camino, lo cual demuestra que si solicitaban a los aldeanos que les acompañaran era para utilizarlos como escudos humanos ⁹¹⁵. En marzo de 2022, en el sur del estado de Shan, se obligó a más de 100 aldeanos a trabajar durante dos días en la construcción de un nuevo puesto de avanzada cerca de una nueva explotación minera de carbón en el municipio de Namzarng ⁹¹⁶. Casi 40 civiles de aldeas ubicadas en el municipio Kyainseikgyi, Kayín, fueron detenidos por los militares en abril de 2022 para servir de porteadores, y se les obligó a entregar bultos, armas, municiones y sacos de arroz en una comisaría ⁹¹⁷. En mayo de 2022, en el estado de Mon, la policía de guardia de fronteras secuestraron a 100 civiles para utilizarlos como porteadores y escudos humanos en sus desplazamientos de un municipio a otro ⁹¹⁸. En septiembre de 2022, 30 civiles capturados por el ejército en una aldea del municipio de Hmawbi se vieron obligados a servir de porteadores. Además, los soldados saquearon varias veces la aldea después de que el administrador de la misma se negase a transmitir una lista de civiles susceptibles de trabajar porteadores ⁹¹⁹.
- 482.** Varios testigos indicaron que el tiempo durante el que se solicita a una persona que realice esas tareas no es siempre el mismo, aunque suele exceder del anunciado en el momento del reclutamiento y puede variar entre un día y un mes ⁹²⁰. El riesgo de que las víctimas no regresen y sus cuerpos sean encontrados más tarde es muy elevado ⁹²¹. Cuando en una aldea no hay hombres disponibles, los soldados obligan a las mujeres y, en algunos casos, a los niños a

⁹¹⁰ Testigo 93.

⁹¹¹ Comunicación del ACNUDH, octubre de 2022, cita de A/HRC/49/72, párr. 46; comunicación de MRG, octubre de 2022.

⁹¹² Testigo 78.

⁹¹³ Testigos 70 y 71.

⁹¹⁴ Testigo 38.

⁹¹⁵ Karen Human Rights Group (KHRG), «[Southeast Burma Field Report: Armed conflict, airstrikes, displacement, and increased human rights violations, including forced labour, the use of human shields and torture, July to December 2021](#)», 29 de marzo de 2022.

⁹¹⁶ Shan Human Rights Foundation, «[Local villagers forced by SAC troops to build outpost near planned coal mine in Namzarng, southern Shan State](#)», 19 de abril de 2022.

⁹¹⁷ Información recibida de una organización de trabajadores local.

⁹¹⁸ Comunicación de MRG, octubre de 2022.

⁹¹⁹ Comunicación conjunta de la CSI y el CTUM, diciembre de 2022, 19.

⁹²⁰ Testigos 38 y 62.

⁹²¹ Testigo 62.

trabajar para ellos ⁹²². Los aldeanos que se niegan a realizar labores de porteo son asesinados, como lo son también a veces los que han prestado el servicio ⁹²³.

Transporte, suministro de comida y alojamiento

483. Varios testimonios se refieren a casos de militares de Myanmar o fuerzas armadas afines que exigen a civiles que realicen labores de transporte para las fuerzas armadas utilizando sus vehículos particulares. Una técnica corriente consiste en detener vehículos civiles en un puesto de control y obligar a los civiles a trabajar para los militares, por ejemplo, conduciendo al frente de convoyes militares, una práctica que se considera generalizada en Chin, Sagaing y Magway ⁹²⁴. Para combatir las fuerzas de defensa del pueblo, el ejército detiene los vehículos civiles y los utiliza para desplazarse con seguridad y con fines de transporte ⁹²⁵. En un incidente ocurrido en octubre de 2022, un hombre de 27 años fue detenido en un puesto de control y, tras negarse a prestar un servicio de entrega para el ejército, fue detenido y su cuerpo hallado tres días después, calcinado y con una herida de bala ⁹²⁶. En otro incidente, los militares detuvieron un vehículo civil y a punta de pistola obligaron al conductor a transportar material militar. El conductor perdió el control del vehículo en una carretera de montaña y se estrelló contra una ladera ⁹²⁷. Los soldados pidieron a un hombre de la región de Sagaing que prestara servicios de transporte a un precio considerablemente inferior al nivel del mercado ⁹²⁸.

484. Los testigos declararon además que los soldados se alojaban en viviendas particulares, sustraían pertenencias y obligaban a los aldeanos a cocinar para ellos y prepararles té sin retribuirles en modo alguno por los alimentos consumidos. Una familia contó que se había visto obligada a vender un automóvil a fin de poder comprar comida para los soldados ⁹²⁹. Otro testigo declaró que el ejército solicita servicios de cocina en los campamentos ⁹³⁰. Unos niños de una escuela del municipio de Hakha, en el estado de Chin, fueron utilizados para llevar alimentos a puestos militares ⁹³¹. En el municipio de Kyainseikgyi, Kayín, un hombre de 23 años fue detenido por los soldados en mayo de 2022 mientras trabajaba en una plantación de caucho y se le ordenó cocinar para las tropas. Fue golpeado e interrogado por los soldados sobre la ubicación de la organización armada étnica local y las fuerzas de defensa del pueblo, y sobre la identidad de los aldeanos que los apoyaban ⁹³².

Trabajo forzoso exigido a los aldeanos rohinyá en el estado de Rakáin

485. La comisión oyó un testigo, experto de una organización no gubernamental dotada de una dilatada experiencia en la vigilancia del trabajo forzoso en el estado de Rakáin. Ese testigo declaró que los rohinyás del estado de Rakáin seguían siendo víctimas de trabajo forzoso después de que, en 2012, la OIT levantara sus medidas en virtud del artículo 33 de su

⁹²² Testigo 62.

⁹²³ Testigos 16, 36 y 50.

⁹²⁴ Testigo 77.

⁹²⁵ Testigo 83.

⁹²⁶ Testigo 77.

⁹²⁷ Testigo 77.

⁹²⁸ Testigo 80.

⁹²⁹ Testigo 73.

⁹³⁰ Testigo 38.

⁹³¹ Información recibida de residentes locales.

⁹³² Información recibida de una organización de trabajadores local.

Constitución. También señaló que los miembros de las comunidades rohinyá eran requisados para trabajar en el mantenimiento de los campamentos militares y para realizar labores de cultivo y de guardia. El testigo presentó pruebas e información pormenorizadas sobre el trabajo que los militares exigían a las comunidades rohinyá del norte del estado de Rakáin desde el 1.º de febrero de 2021, y que se resumen a continuación ⁹³³.

- 486.** En 2021 y 2022, los campamentos del ejército de Myanmar implantados en el municipio de Buthidaung dependían de los rohinyás para cultivar los arrozales que el ejército había ocupado y confiscado a dichas comunidades. Ese cultivo requiere mano de obra para arar, plantar y cosechar cuando no hay maquinaria disponible o utilizable a causa de las condiciones climáticas. En un caso, los militares solicitaron a todas las familias rohinyá cercanas a un campamento del sur de Buthidaung el pago de 4 000 kyats o, en su defecto, labores de cultivo, que la mayoría de las familias debieron realizar al no poder pagar la cantidad exigida. Durante los monzones de 2021, se obligó a unos 300 aldeanos rohinyá a arar 150 acres de tierra y a plantar plántulas. Se requisaron unos 250 aldeanos adicionales para que cosecharan el arroz en noviembre de 2021. En otro caso, en octubre de 2022, el ejército reclutó 65 civiles rohinyá de varias aldeas para que recolectaran a mano las plantas de arroz que el paso de un ciclón había tumbado y que no podían cosecharse mecánicamente. Los aldeanos debieron realizar esta labor durante un día sin remuneración alguna.
- 487.** También se utilizó a los aldeanos en la recolección de recursos forestales para el ejército. En ocasiones también se les autorizó para que recolectaran esos recursos en beneficio propio en áreas a las que normalmente no tenían acceso, pero a cambio de entregar después la mitad del producto a los militares.
- 488.** En varios casos también se obligó a aldeanos rohinyá a suministrar materiales de construcción y a limpiar y reparar campamentos militares o de la policía de guardia de fronteras antes y después de los monzones. En junio de 2021, un campamento del ejército instalado en el sur de Buthidaung obligó a los aldeanos a suministrar postes de madera y a trabajar varios días para reemplazar cercas y puestos de centinela. En septiembre y a principios de octubre de 2022, la policía de guardia de fronteras ordenó, en una aldea del norte de Maungdaw, la requisa de una persona por familia durante un periodo de dos días para limpiar y despejar uno de sus campamentos y los alrededores. En noviembre de 2022, la policía de guardia de fronteras ordenó a más de 200 hogares rohinyá que, sin demora, suministraran postes de madera para su campamento.
- 489.** En diciembre de 2022 y enero de 2023, las unidades militares presentes en el estado de Rakáin consolidaron las fortificaciones y, para ello, obligaron a los aldeanos rohinyá a recoger piedras y rocas y a transportarlas al sitio de construcción, a transportar los sacos de cemento o a cavar trincheras. Este trabajo se exigió a los aldeanos que cortaban bambú o recolectaban recursos forestales para su sustento en el área, y prestar estos servicios era una condición para que pudieran seguir recolectando esos recursos para sí mismos. Aunque los aldeanos debían trabajar sin contraprestación, fueron remunerados en un lugar donde el ejército y la policía de guardia de fronteras reforzaban sus puestos de avanzada y reparaban cercas.
- 490.** También se requiso a miembros de la comunidad rohinyá requisados para transportar bienes o personas a campamentos militares, a veces a cambio de una modesta retribución por la gasolina, pero no por el servicio prestado. Si se exigía a los aldeanos que transportasen los materiales era porque el transporte civil reducía la vulnerabilidad de los militares a los ataques

⁹³³ Testigo 30; comunicación escrita de Proyecto Arakan, 4.

del ejército de Arakán, que en un incidente mató a tiros a un conductor rohinyá que transportaba en su propio vehículo soldados muertos y heridos.

Reclutamiento en las fuerzas armadas y participación en el adiestramiento militar

- 491.** La comisión recuerda que, según el Convenio núm. 29, el trabajo o el servicio exigido en cumplimiento del servicio militar obligatorio para realizar labores de carácter estrictamente militar no es constitutivo de trabajo forzoso u obligatorio. A este respecto, si bien la comisión ya apuntó en el párrafo 277 que la Ley sobre el Servicio Militar (2010) prevé el servicio militar obligatorio, no le consta que se hayan adoptado las normativas, reglamentos, procedimientos, anuncios, órdenes o directrices necesarios para dar cumplimiento a dicha ley. Además, el 3 de febrero de 2022, los medios de comunicación estatales de Myanmar informaron de que el comandante jefe de los Servicios de Defensa había declarado lo siguiente:

[Una vez que] las tendencias política y económica sean favorables en el país, nos ocuparemos del sistema de defensa. Por ejemplo, nuestro país no aplica aún la ley de conscripción militar. Cada ciudadano es responsable de cumplir el servicio militar. No aplicamos esa ley porque existen conflictos armados internos ⁹³⁴.

- 492.** Un testigo experto declaró a la comisión que si bien la constitución política y la ley facultaban a los militares para aplicar un sistema de conscripción, este sistema aún no estaba activado. El ejército aplicaba pues el régimen legal de conscripción voluntaria, aunque algunos reclutamientos no lo fueran ⁹³⁵. La información recibida por la comisión parece indicar que los soldados van de casa en casa para reclutar soldados por la fuerza ⁹³⁶, y los medios locales señalan que los jóvenes suelen esconderse para evitar este reclutamiento forzoso en el ejército ⁹³⁷.
- 493.** Si bien la información y las pruebas directas que apuntan a posibles reclutamientos forzosos en el ejército de Myanmar son limitadas, la información recibida coincide con las conclusiones y los informes de varios organismos de las Naciones Unidas sobre incidentes anteriores a 2021 y después del golpe (véanse los párrafos 158, 473 y 474 *supra*). La comisión señala además que el Secretario General de las Naciones Unidas notificó 280 casos verificados de reclutamiento y utilización de niños y niñas imputados al Tatmadaw en 2021 e indicó que, desde el golpe militar, el mecanismo de las Naciones Unidas de vigilancia y presentación de informes experimentaba graves dificultades de seguridad y acceso ⁹³⁸. En 2022, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación imperante en Myanmar en relación con los derechos humanos informó de que, al menos en algunas zonas del país, los oficiales de la junta y grupos armados afines procedían a varios reclutamientos en aldeas y hogares, sin garantías de que los niños no fueran alistados ⁹³⁹.
- 494.** La comisión también ha sido informada de que el ejército introdujo el adiestramiento militar obligatorio y de que residentes locales se veían obligados a incorporarse a las milicias locales

⁹³⁴ Myanmar Digital News, «Ministries need to save spending on foreign exchange except for compulsory measures: Senior General», 3 de febrero de 2022.

⁹³⁵ Testigo 50.

⁹³⁶ Testigo 84.

⁹³⁷ Frontier Myanmar, «Desperate junta recruitment drive leaves delta villagers fearful – and in debt», 19 de agosto de 2022.

⁹³⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General*, A/76/871-S/2022/493, 2022, párrs. 131 y 132.

⁹³⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Losing a generation: how the military junta is devastating Myanmar's children and undermining Myanmar's future - Conference room paper of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*, A/HRC/50/CRP.1, 2022, párr. 61.

en lugar de ser reclutados en el ejército como tales. Un testigo declaró a la comisión que un hombre huido de un centro de entrenamiento militar le había dicho que en septiembre de 2022 el ejército había exigido que todas las mujeres y hombres de una aldea mayores de 16 años participaran en el adiestramiento militar durante dos o tres meses ⁹⁴⁰. En octubre de 2022, el ejército y una milicia afín a él ocuparon una aldea del municipio de Kanbalu, Sagaing, y solicitaron a unos 50 hombres que se incorporaran a la milicia y recibieran entrenamiento militar. Los que se negaron a participar en este adiestramiento fueron golpeados ⁹⁴¹. Según informes de la prensa local, los militares también exigían que los residentes y estudiantes universitarios locales se sometieran a un entrenamiento militar ⁹⁴². Se informó de que el entrenamiento militar también se había vuelto obligatorio para los hijos, tanto hombres como mujeres, así como para las cónyuges del personal militar ⁹⁴³. A las esposas de los soldados se les exigía que limpiaran los campamentos o recintos militares o que sirvieran como empleadas domésticas de oficiales de mayor rango, sin remuneración alguna. En su comunicación de julio de 2023, las autoridades militares declararon que familiares de oficiales militares seguían voluntariamente una «formación para el uso de armas pequeñas» con fines de defensa personal. La participación en las labores de limpieza y agrícolas también era voluntaria.

Otras formas de trabajo exigidas por los militares o por fuerzas armadas o de seguridad afines

- 495.** La comisión también ha sabido de otras formas de trabajo exigidas por las fuerzas armadas o de seguridad desde el golpe. Por ejemplo, cuando se produjeron manifestaciones contra el golpe militar en Yangón y otras ciudades, los manifestantes decidieron levantar barricadas improvisadas en las calles utilizando, por ejemplo, sacos de arena o mamparas de bambú. Las fuerzas de seguridad exigieron a los residentes de las barriadas de Yangon que despejaran las barricadas ⁹⁴⁴. Según un testigo, los militares también utilizaron a la población local para dismantelar las barricadas levantadas por los manifestantes en la región de Sagaing ⁹⁴⁵. En su comunicación de julio de 2023, las autoridades militares declararon que cuando los manifestantes levantaron barreras en Yangón y ello generó atascos viales, los civiles del barrio afectado se prestaron para remover esos obstáculos.
- 496.** Otro testigo declaró que se había obligado a aldeanos a votar para elegir al administrador de la aldea ⁹⁴⁶. El 14 de agosto de 2022, se pidió a un ciudadano del municipio de Kalaymyo que asumiese ese cargo, a lo que este se negó. Los militares fueron a su domicilio y, al no poder encontrarlo, tomaron como rehenes a sus dos hijos adolescentes (un niño y una niña), que luego fueron encontrados muertos ⁹⁴⁷. La comisión también recibió de los medios de comunicación locales información sobre unas jóvenes trabajadoras de una fábrica textil perteneciente al ejército en el municipio de Hlaing, en Yangón, que habían sido enviadas por la fuerza a servir a oficiales militares del SAC en Nay Pyi Taw, para realizar tareas domésticas

⁹⁴⁰ Testigo 79.

⁹⁴¹ Comunicación de la CSI y del CTUM, diciembre de 2022, 20.

⁹⁴² *Burma News International*, «Military council pressures every household to attend mandatory military training in Bokeypyin», 11 de marzo de 2023; *The Chindwin*, «Myanmar junta regime starts giving compulsory military training to University students in Sagaing», 4 de octubre de 2022.

⁹⁴³ *The Irrawaddy*, «Myanmar Regime Makes Military Training Compulsory for Soldiers' Children», 7 de diciembre de 2021, y «Myanmar Regime Orders Mid-Ranking Officers' Wives to Undergo Military Training», 11 de enero de 2022.

⁹⁴⁴ Cambodianess, «Myanmar military forces civilians to dismantle Yangon barricades», 20 de marzo de 2021.

⁹⁴⁵ Testigo 80.

⁹⁴⁶ Testigo 72.

⁹⁴⁷ Testigo 77.

como planchar, además de dar masajes y prestar servicios sexuales, todo ello bajo la amenaza de ser despedidas ⁹⁴⁸.

Trabajo forzoso exigido por las organizaciones étnicas armadas o por grupos armados de oposición

- 497.** El material documental obtenido por la comisión y las comunicaciones de los testigos indican que también algunos grupos armados de oposición a los militares de Myanmar exigen a residentes locales que realicen trabajos o presten servicios. El ACNUDH ha informado, por ejemplo, de secuestros llevados a cabo por el Consejo de Restauración del estado de Shan, el Ejército del estado de Shan-Norte y el Ejército de Liberación Nacional Taang, así como del recurso a reclutamientos y trabajos forzados por estos dos últimos grupos, además de casos de reclutamiento forzoso por el Ejército para la Independencia de Kachín, incluidos reclutamientos forzoso de niños ⁹⁴⁹. El Secretario General de las Naciones Unidas informó de 58 casos verificados de reclutamiento y utilización de niños por varias organizaciones étnicas armadas en 2021 ⁹⁵⁰.
- 498.** En 2021 y 2022, el ejército de Arakán obligó a los rohinyás a servir como porteadores y guías, a trabajar en el mantenimiento y reparación de campamentos, en la construcción de vallas y en la excavación de trincheras. En enero de 2023, el ejército de Arakán también exigió trabajo a los recolectores de recursos forestales rohinyá que se encontraban en un sitio turístico cercano a un campamento en Buthidaung; se les exigió que recogieran basura y retirasen arbustos ⁹⁵¹. En dos casos denunciados, el ejército de Arakán había detenido a aldeanos rohinyá por quebrantar una norma u orden impuesta por él y, como castigo, les había sometido a trabajo forzoso en su campamento. En un incidente, varios funcionarios de Rakáin querían dimitir de la administración local, pero el ejército de Arakán no se lo permitió ⁹⁵².

Exigencias impuestas a los empresarios en el ámbito laboral

- 499.** En el contexto de las protestas surgidas en todo el país contra el régimen militar, varios testigos mencionaron la celebración de «huelgas silenciosas» (véase el párrafo 464 *supra*) tras la represión y prohibición de manifestaciones por los militares.
- 500.** Esas protestas afectaron no solo a los trabajadores, sino también a los empresarios, comerciantes y vendedores que participaron en esas huelgas silenciosas mediante la interrupción de sus actividades comerciales, y así se expusieron a ser castigados por las autoridades ⁹⁵³. En vísperas del primer aniversario del golpe militar el 1.º de febrero de 2022, las autoridades militares advirtieron de que cerrar un negocio o una tienda en ese día podría llegar a ser sancionado con pena de cadena perpetua, en virtud de la Ley Antiterrorismo ⁹⁵⁴. Un testigo denunció el caso de un comerciante que había sido detenido por los militares tras

⁹⁴⁸ Comunicación del CTUM, mayo de 2023.

⁹⁴⁹ Comunicación escrita del ACNUDH en la que se cita A/HRC/48/67, párrs. 59-60.

⁹⁵⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General*, A/76/871-S/2022/493, 2022, párr. 132.

⁹⁵¹ Testigo 30.

⁹⁵² Testigo 30.

⁹⁵³ Testigo 72.

⁹⁵⁴ *Financial Times*, «Myanmar businesses defy army nationalization threat and join strike», 1.º de febrero de 2022; *The Irrawaddy*, «Myanmar Junta Threatens Silent Strikers With Life in Prison», 26 de enero de 2022.

anunciar que participaría en una huelga silenciosa ⁹⁵⁵. Los medios de comunicación también se hicieron eco de la detención de empresarios que participaban en huelgas silenciosas ⁹⁵⁶.

- 501.** Otro testigo, propietario de tres empresas en Myanmar, declaró a la comisión que si bien respetaba las opiniones políticas de sus empleados, no había accedido a su demanda de cerrar la empresa debido a los graves riesgos que ello le habría generado. Sin embargo, autorizó a los empleados para que trabajasen desde su domicilio durante una huelga silenciosa ⁹⁵⁷. Otra testigo, dueña de un negocio que explotaba dos empresas en Myanmar, indicó que había alentado a su personal a que, por su seguridad, no saliese a la calle y trabajase desde su domicilio ⁹⁵⁸.

Trabajo en las prisiones

- 502.** La comisión toma nota de que, en virtud del artículo 53 del Código Penal, la pena de prisión puede revestir la forma de prisión «simple» o de prisión «rigurosa», es decir, con trabajos forzados. La comisión también observa que, con arreglo a las órdenes de ley marcial emitidas por las autoridades militares desde el 1.º de febrero de 2021, cualquier persona declarada culpable de uno de los delitos tipificados en esas órdenes puede incurrir en una «pena de prisión con trabajos forzados durante un número ilimitado de años» ⁹⁵⁹.
- 503.** La comisión recibió pruebas de que civiles, incluidos afiliados sindicales y sindicalistas, acusados de ciertos delitos tipificados en disposiciones del Código Penal recién enmendadas o introducidas, fueron condenados a penas de prisión con la obligación de realizar trabajos forzados ⁹⁶⁰. Uno de ellos es Thet Hnin Aung, secretario general de la MICS-TUF, condenado por el juzgado municipal de Paung a dos años de prisión con trabajos forzados en virtud del artículo 17, 1) de la Ley sobre Asociaciones Ilegales, después de resolverse que la causa se juzgara por lo civil ⁹⁶¹. La comisión también oyó testimonios sobre otros dos sindicalistas condenados a tres años de prisión con trabajos forzados por un tribunal constituido dentro de la prisión donde aquellos se hallaban detenidos en virtud del artículo 505-A del Código Penal por delito de difamación del Estado ⁹⁶². Aunque los procesados tenían representación letrada, sus testigos de defensa no fueron admitidos ⁹⁶³. Periodistas sin Fronteras ha informado de que varios compañeros de su profesión han sido condenados a penas de prisión con trabajo forzado ⁹⁶⁴.
- 504.** La comisión recibió indicaciones de que los presos se veían obligados a realizar trabajos de alcantarillado y a fabricar objetos con fines aparentemente comerciales. Las autoridades

⁹⁵⁵ Testigo 94.

⁹⁵⁶ *The Irrawaddy*, «[Myanmar Regime Detains Over 100 People for Supporting Silent Strike Online](#)», 3 de febrero de 2022; *Mizzima Myanmar News and Insight*, «[Some Myanmar shop owners arrested before upcoming 'silent strike'](#)», 28 de enero de 2022; *The Guardian*, «[Myanmar protesters hold 'silent strike' against military junta](#)», 10 de diciembre de 2021.

⁹⁵⁷ Testigo 102.

⁹⁵⁸ Testigo 101.

⁹⁵⁹ Orden de Ley Marcial núm. 3/2021, 15 de marzo de 2021; Orden de Ley Marcial núm. 4/2021, 13 de mayo de 2021; Orden de Ley Marcial núm. 7/2023, 2 de febrero de 2023; Orden de Ley Marcial núm. 9/2023, 22 de febrero de 2023.

⁹⁶⁰ Testigos 13, 48, 63, 64 y 95.

⁹⁶¹ Testigo 95; OIT, «[La OIT pide la liberación incondicional de Thet Hnin Aung, Secretario General de la Federación de Sindicatos de la Industria, Artesanía y Servicios de Myanmar](#)», 8 de diciembre de 2022.

⁹⁶² Testigos 13, 39, 63 y 64.

⁹⁶³ Testigos 13, 63 y 64.

⁹⁶⁴ Periodistas sin Fronteras, «[Myanmar court sentences woman journalist to three years with hard labour](#)», 28 de septiembre de 2022.

militares declararon, en una su comunicación de julio de 2023, que la mayoría de los presos solo debían realizar trabajos ordinarios de limpieza. No se les sometían a trabajos forzados en las prisiones.

Horas extraordinarias en el sector privado

- 505.** En comunicaciones escritas recibidas y testimonios oídos por la comisión se describían incidentes, situaciones y prácticas vinculados a la realización de horas extraordinarias, que la comisión estima necesario hacer constar y apreciar en cumplimiento de su mandato respecto al Convenio núm. 29. La información recibida se refiere a casos de impago de horas extraordinarias, de un número de horas extraordinarias superior a los máximos señalados por la legislación nacional, de trabajadores a quienes no se permitía ausentarse del trabajo, ni siquiera por baja médica, de deducciones salariales por librar y de un recurso creciente a jornaleros ⁹⁶⁵. Si bien estas prácticas ya existían antes del golpe militar ⁹⁶⁶, se informa de que el número de horas extraordinarias solicitadas ha aumentado desde entonces ⁹⁶⁷. Los testigos consideran que los trabajadores se han vuelto más vulnerables a las prácticas de explotación laboral y al trabajo forzoso a causa de su difícil situación económica y de las restricciones impuestas a las actividades sindicales ⁹⁶⁸.
- 506.** Varios trabajadores y sindicalistas que prestaron testimonio ante la comisión se refirieron más en concreto a su experiencia en el sector de la confección, donde la fuerza de trabajo es principalmente femenina. Ya se ha señalado que, durante la pandemia de COVID-19 e inmediatamente después del golpe militar, la fuerza de trabajo del sector se contrajo de manera significativa, pero aumentó la demanda procedente de compradores extranjeros en 2022 ⁹⁶⁹. Varios testigos afirmaron que las fábricas de vestimenta estaban elevando las metas de producción a niveles francamente imposibles de alcanzar aplicando horarios de trabajo regulares ⁹⁷⁰. Un testigo afirmó que esas metas podrían multiplicarse por dos ⁹⁷¹. Otro testigo se refirió a una meta de producción de entre 45 y 60 piezas por hora ⁹⁷². El sindicato de una fábrica informó a la comisión de que la meta de producción horaria fijada en dicha fábrica había pasado de 23 piezas a 29 piezas por hora ⁹⁷³. Las fábricas se sitúan en zonas industriales ubicadas en municipios donde se aplica la ley marcial.
- 507.** Se informó a la comisión de que la dirección de las fábricas fijaban y anunciaban las metas de producción unilateralmente, a menudo con poca antelación, y de que a veces se incumplían o cancelaban los términos de los convenios colectivos relativos al tiempo de trabajo y a las metas de producción ⁹⁷⁴. Se pedía a los trabajadores que comenzasen más temprano, trabajasen durante los periodos de descanso y prolongasen la jornada hasta después de la hora señalada para que alcanzasen las metas ⁹⁷⁵, pero sin que se les remunerasen las horas

⁹⁶⁵ Testigos 6, 27, 39, 48, 59, 60, 94 y 97; comunicación de la CSI y del CTUM, octubre de 2022.

⁹⁶⁶ Testigo 16.

⁹⁶⁷ Testigo 18.

⁹⁶⁸ Testigo 34; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

⁹⁶⁹ Véase *supra*, párr. 227.

⁹⁷⁰ Testigos 103, 104 y 107.

⁹⁷¹ Testigo 58.

⁹⁷² Testigo 104.

⁹⁷³ Documento 11 presentado por el testigo 23.

⁹⁷⁴ Testigos 23 y 107.

⁹⁷⁵ Testigos 18, 48, 58, 103, 104, 109 y 111.

extraordinarias ⁹⁷⁶. Los miembros de la dirección incurrían en abusos verbales y actos de acoso o amenaza contra los trabajadores, con advertencias, despidos o traslados a otros puestos si no alcanzaban las metas ⁹⁷⁷. Se mencionó la denegación de las solicitudes de vacaciones a los trabajadores que no habían logrado las metas de producción ⁹⁷⁸. Se señaló a la atención de la comisión un caso en que se ordenaba a los empleados que trabajasen de rodillas cuando no hubieran conseguido las metas señaladas ⁹⁷⁹.

- 508.** La comisión también fue informada de que una fábrica de 3 700 trabajadores había aumentado unilateralmente las metas de producción tras negarse a reconocer a los dirigentes sindicales como interlocutores en la negociación de esas metas. En lugar de ello, la fábrica había organizado elecciones al comité de coordinación del lugar de trabajo. Otro testigo indicó que los comités de coordinación del lugar de trabajo aceptaban la realización de horas extraordinarias aun sin el asentimiento de los trabajadores interesados ⁹⁸⁰.
- 509.** También se informó a la comisión de que, al imponerse metas de producción excesivas, los trabajadores contratados por una jornada laboral de 8 horas con un salario mínimo deben realizar horas extraordinarias no programadas para poder cobrar el salario mínimo ⁹⁸¹. La comisión recuerda que el salario mínimo vigente en Myanmar es de 600 kyats por hora y de 4 800 kyats diarios. Según la información facilitada a la comisión, las fábricas del sector de la confección suelen pagar el salario mínimo, aunque en algunos casos los trabajadores cobran una cuantía levemente superior, que puede cifrarse en 5 500 kyats al día ⁹⁸². La comisión fue informada de la práctica consistente en pagar a los trabajadores primas por alcanzar las metas de producción, o de abonarles una «prima de asistencia» ⁹⁸³.
- 510.** Otros testigos se refirieron a casos de horas extraordinarias programadas y pagadas, pero consideradas obligatorias. Con respecto a este carácter obligatorio, un testigo indicó que se necesitaba un «permiso especial» para no realizar esas horas ⁹⁸⁴. Los trabajadores que pedían ser exonerados de realizar las horas extraordinarias perdían la «prima de asistencia». Cuando las horas extraordinarias se realizan para alcanzar unas metas de producción imposibles de lograr en horarios regulares, el hecho de no efectuarlas también entraña la pérdida de las primas asociadas a la consecución de las metas ⁹⁸⁵. Además, los miembros de la dirección amenazaban a los trabajadores que se negaban a realizar horas extraordinarias con no volverles a brindar la oportunidad de realizar tales horas en el futuro. Se ha amenazado a los trabajadores con ser despedidos y a los jornaleros con no volver a ser contratados ⁹⁸⁶. Finalmente, para los trabajadores y sus familias es difícil sobrevivir con la remuneración correspondiente a jornadas regulares, por lo que dependen del importe derivado de las horas

⁹⁷⁶ Testigos 18, 48, 58, 60, 104 y 109.

⁹⁷⁷ Testigos 103, 104, 105, 111 y 112.

⁹⁷⁸ Testigo 104.

⁹⁷⁹ Testigo 103.

⁹⁸⁰ Testigo 59.

⁹⁸¹ Testigo 58.

⁹⁸² Testigo 31; información recibida por una organización de trabajadores local.

⁹⁸³ Testigo 111; documento 11 presentado por el testigo 23.

⁹⁸⁴ Testigo 105.

⁹⁸⁵ Documento 1 presentado por el testigo 31.

⁹⁸⁶ Testigos 105 y 109.

extraordinarias. La imposibilidad de volver a realizar horas extraordinarias y la consiguiente pérdida de ingresos tienen graves consecuencias para ellos ⁹⁸⁷.

- 511.** Un testigo declaró que en su fábrica era normal realizar dos horas extraordinarias al día y, de ser necesario, cuatro horas extraordinarias los sábados ⁹⁸⁸. Otro se refirió a jornadas normales de diez horas, en lugar las de las ocho horas previstas por la ley ⁹⁸⁹. En las fábricas también parece existir una práctica consistente en exigir a los trabajadores la realización de horas extraordinarias los domingos y días festivos ⁹⁹⁰. Otro testigo describió un caso en que las trabajadoras que vivían en alojamientos proporcionados por el empleador no tenían permiso para salir los domingos y se les pedía que trabajasen con carácter urgente sin remuneración alguna ⁹⁹¹.
- 512.** La comisión también fue informada del caso de trabajadores que debían cumplir dos turnos consecutivos y, por tanto, terminar su jornada laboral a altas horas de la noche o, incluso, temprano de madrugada. Cuando estos trabajadores regresan a su domicilio por la noche a causa de las horas extraordinarias, exponen su salud y su seguridad a unos riesgos aumentados, en particular a actos de violencia sexual ⁹⁹². En las áreas donde se ha declarado la ley marcial, el empleador no facilita el transporte al lugar de trabajo ni desde él, sino que corresponde a los trabajadores obtener un transporte seguro a su propia costa ⁹⁹³.
- 513.** En septiembre de 2022, la Iniciativa de Comercio Ético publicó un informe y los resultados de una encuesta realizada en abril y mayo de 2022 sobre 3 120 trabajadores (el 89 por ciento de los cuales laboraban en Yangón). Según esos resultados, el 15,4 por ciento de los trabajadores había trabajado una media de más de diez horas diarias en los tres últimos meses; el 20 por ciento había trabajado al menos 13 días seguidos sin un solo día de asueto, y en ocasiones hasta 35 días sin tregua, y el 18,4 por ciento de los trabajadores informaron de que el promedio de horas de trabajo había aumentado desde 2021 ⁹⁹⁴.

Libertad de dimitir del empleo público

- 514.** La comisión ha recibido algunas pruebas de restricciones impuestas a la posibilidad de que los trabajadores del sector público dimitan de sus funciones. En un caso señalado a la atención de la comisión, un joven del municipio de Yebhu, Tanintharyi, se enroló voluntariamente en la marina en 2001, cuando tenía 17 años. Presentó cartas de dimisión en tres ocasiones, la primera en 2017, la segunda en 2019 y la tercera en 2020, pero no se le permitió renunciar ⁹⁹⁵. Según un testigo, algunos profesionales de la medicina están obligados a trabajar en hospitales públicos con contratos iniciales de varios años de duración sin posibilidad de dimitir ⁹⁹⁶. Un enfermero entrevistado por un sindicato que presentó una comunicación escrita a la comisión fue contratado en un hospital público en 2017. Para conseguir ese empleo debió firmar una declaración según la cual se comprometía a trabajar al menos cinco años para el

⁹⁸⁷ Testigo 111.

⁹⁸⁸ Testigo 105.

⁹⁸⁹ Testigo 107.

⁹⁹⁰ Testigos 23 y 109.

⁹⁹¹ Testigo 109.

⁹⁹² Testigos 23 y 58.

⁹⁹³ Testigo 23.

⁹⁹⁴ Ethical Trading Initiative, *Myanmar enhanced due diligence sectoral assessment*, 12 de septiembre de 2022, 58 y 120.

⁹⁹⁵ Información recibida de un familiar del personal militar de que se trata.

⁹⁹⁶ Testigo 50.

Ministerio de Salud y Asistencia Social y a pagar una multa si dejaba ese empleo antes de vencer el plazo de cinco años estipulado ⁹⁹⁷. Una doctora que participaba en el movimiento de desobediencia civil fue detenida cuando cruzaba la frontera con la India para que su hijo recibiera tratamiento médico, y fue obligada a firmar un documento por el que se comprometía a trabajar al menos tres años para las autoridades, también so pena de sanción si incumplía esta condición ⁹⁹⁸.

Cumplimiento efectivo de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio

- 515.** La comisión recuerda que la dificultad de asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación que por la que se prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio coarta desde antiguo la aplicación del Convenio núm. 29. La comisión de encuesta de 1998 dedicó una de sus tres recomendaciones a la cuestión del cumplimiento efectivo, también fundamental en el control de la aplicación de dicho convenio por la CEACR y la Comisión de Aplicación de Normas desde entonces ⁹⁹⁹. Estos dos órganos han insistido en que, además de ofrecer a las víctimas cauces para presentar quejas y resolver los casos de trabajo forzoso, y para aumentar la capacidad de los funcionarios públicos y el personal militar, es necesario que Myanmar vele por el cumplimiento efectivo de la prohibición legal del trabajo forzoso y obligatorio e imponga sanciones adecuadas a los autores ¹⁰⁰⁰. La CEACR considera que corresponde a Myanmar proporcionar información sobre la aplicación en la práctica de la legislación antes mencionada a fin de garantizar la responsabilidad, incluidos datos estadísticos sobre los casos de trabajo forzoso detectados, los procedimientos judiciales iniciados, las condenas pronunciadas y la naturaleza de las sanciones impuestas a los civiles condenados ¹⁰⁰¹.
- 516.** Según la información obtenida por la comisión a este respecto resulta claro que, desde el golpe militar del 1.º de febrero de 2021, se ha producido una degradación grave, cuando no la total desaparición, del contexto general y las condiciones propicios para la aplicación efectiva de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, en virtud del Código Penal, la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas y la Ley contra la Trata de Personas.
- 517.** Los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales que trabajan para ayudar a las víctimas a presentar quejas se exponen hoy a graves riesgos a causa del conflicto y la crisis actuales. Miembros de esas organizaciones se enfrenta a graves riesgos cuando viaja a zonas donde el trabajo forzoso es obligatorio, especialmente en las áreas afectadas por los conflictos armados. La estrategia militar del ejército no establece una distinción clara entre los combatientes y los civiles, sobre los que a menudo pesan acusaciones o la presunción de apoyar a las fuerzas armadas de oposición. El hecho de que los militares echen el alto a estos civiles en zonas geográficas distintas de su lugar de residencia puede motivar la presunción de que son partidarios de la oposición ¹⁰⁰². En términos más generales, es evidente que en un contexto de quiebra del Estado de derecho gran parte de la población desconfía de las instituciones controladas por los militares y, por tanto, no se plantea quejarse a estas autoridades, en particular por temor a sufrir represalias.

⁹⁹⁷ Comunicación de la ISP, de octubre de 2022.

⁹⁹⁸ Testigo 82.

⁹⁹⁹ Véase el capítulo 3, párrs. 98 a 104.

¹⁰⁰⁰ OIT, *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, 2019, *Actas provisionales* núm. 5B (segunda parte), 251-267; CEACR - *Myanmar*, C.29, *observación*, 2021.

¹⁰⁰¹ CEACR - *Myanmar*, C.29, *observación*, 2021.

¹⁰⁰² Testigo 38.

518. También se ha informado a la comisión de que las autoridades militares se concentran en las crisis y los conflictos armados actuales, y utilizan a la policía y al poder judicial para neutralizar a los oponentes políticos en las zonas que controlan, de forma que apenas quedan fuerzas del orden para combatir el trabajo forzoso ¹⁰⁰³. Esta situación ha desembocado en lo que un testigo ha calificado de «fracaso en la defensa de la legalidad contra el trabajo forzoso» ¹⁰⁰⁴. El personal de los órganos e instituciones públicas que había recibido capacitación y formación para erradicar el trabajo forzoso, como por ejemplo los inspectores de trabajo, fue removido de sus funciones y en algunos casos reemplazado por un personal militar carente del mismo bagaje profesional. Varios testigos denunciaron la corrupción y las disfunciones de los servicios de inspección del trabajo del Ministerio de Trabajo. Ha trascendido que se ha informado a varias fábricas de inspecciones venideras y que los inspectores disuaden a los trabajadores de presentar quejas ¹⁰⁰⁵. Si bien las autoridades militares afirman que sigue habiendo inspecciones del trabajo, no han facilitado información específica sobre los resultados de las investigaciones, las infracciones señaladas ni las sanciones impuestas a los responsables ¹⁰⁰⁶. Por comunicación de julio de 2023, las autoridades militares indicaron que, de 2021 a mayo de 2023, el Departamento de Inspección de Fábricas y la Legislación del Trabajo del Ministerio de Trabajo había recibido y resuelto 318 quejas realizando investigaciones, negociaciones y consultas con los trabajadores y los empleadores. En la misma comunicación se indica que la División de Lucha contra la Trata de Personas había investigado 23 casos de trabajo forzoso entre enero de 2021 y junio de 2023, y de que «se rescataba a las víctimas de trata sometidas al trabajo forzoso», aunque no facilitaron detalle alguno de los resultados de esas investigaciones, los cargos presentados ni las sanciones impuestas a los responsables ¹⁰⁰⁷. Como se señaló en el párrafo 454, después del golpe militar, la CTUM y la MICS-TUF anunciaron su retirada de los organismos tripartitos nacionales, incluido el mecanismo nacional de presentación de quejas sobre trabajo forzoso, que existía desde abril de 2020. El 1.º de abril de 2021, las autoridades militares reestructuraron el comité nacional para la aplicación dicho mecanismo nacional ¹⁰⁰⁸. En las comunicaciones que dirigieron a la OIT desde el 1.º de febrero de 2021, las autoridades militares no han proporcionado información sobre la menor medida específica adoptada por el mecanismo nacional de presentación de quejas sobre trabajo forzoso, ni sobre los casos de trabajo forzoso detectados, los procedimientos judiciales iniciados, las condenas pronunciadas o la naturaleza de las penas impuestas a los civiles condenados. En julio de 2023, las autoridades militares afirmaron que el mecanismo nacional de presentación de quejas nunca había dejado de funcionar, pero no facilitaron detalles de las actividades realizadas. Sin embargo, también reconocieron que el mecanismo no había recibido quejas por trabajo forzoso en 2021, 2022 o 2023 ¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰³ Testigo 36; comunicación de la CIJ, marzo de 2023.

¹⁰⁰⁴ Testigo 36.

¹⁰⁰⁵ Testigos 18 y 39.

¹⁰⁰⁶ Misión permanente, nota verbal, 17 de marzo de 2023.

¹⁰⁰⁷ Misión permanente, nota verbal, 7 de julio de 2023.

¹⁰⁰⁸ SAC, notificación núm. 82/2021, Restructuring National Committee to Implement National Complaint Mechanism on Forced Labour, 1.º de abril de 2021.

¹⁰⁰⁹ Misión permanente, nota verbal, 17 de marzo de 2023.

Capítulo 8. Conclusiones de la comisión

- 519.** Sobre la base de sus constataciones de hecho detalladas en el capítulo anterior, la comisión procederá ahora a presentar sus conclusiones relativas al cumplimiento por Myanmar de los Convenios núms. 87 y 29. Sus conclusiones abarcan la declaración por los militares de un estado de emergencia, las libertades indispensables para el ejercicio de la libertad sindical, restricciones específicas de los derechos consagrados en el Convenio núm. 87, la evaluación de si determinadas prácticas observadas se corresponden con la definición de trabajo forzoso del Convenio núm. 29 y la obligación de Myanmar de erradicar el trabajo forzoso y de cerciorarse de que se apliquen las sanciones impuestas por ley.

A. Conclusiones relativas al cumplimiento del Convenio núm. 87

- 520.** La comisión recuerda que el objetivo principal del Convenio núm. 87 es proteger la autonomía e independencia de las organizaciones de trabajadores y de empleadores respecto de las autoridades públicas, en su establecimiento, funcionamiento y disolución. A fin de evaluar el cumplimiento del Convenio por parte de Myanmar sobre la base de las constataciones de hecho detalladas en el capítulo 7, sección B, que antecede, la comisión aborda las libertades civiles indispensables para el ejercicio de los derechos sindicales, antes de analizar las restricciones específicas a los derechos de libertad sindical establecidos en el Convenio. No obstante, en primer lugar analizará brevemente el vínculo entre las obligaciones del Estado en virtud del Convenio núm. 87 y el estado de emergencia declarado por los militares en Myanmar.
- 521.** La comisión aclara que, si bien ha tenido en cuenta la situación general del país al evaluar el cumplimiento por Myanmar del Convenio núm. 87 a fin de ofrecer una explicación holística de la situación de la libertad sindical en el país, se ha abstenido de pronunciarse sobre asuntos meramente políticos o sociales que no están relacionados con la aplicación del Convenio. El hecho de que el presente informe no aborde elementos relacionados con el golpe de Estado y la situación política, socioeconómica y de derechos humanos en la actualidad no deberá interpretarse de modo alguno como una aceptación o condena de esas circunstancias.

Obligaciones en virtud del Convenio núm. 87 y el estado de emergencia declarado por los militares

- 522.** Como se señaló anteriormente, el presente caso se refiere a una situación en la cual los militares de un Estado sujeto a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT ha declarado un estado de emergencia. Por consiguiente, la comisión recuerda en esta sección algunos principios pertinentes que los órganos de control de la OIT han aplicado en relación con los estados de emergencia.
- 523.** El Convenio núm. 87, a diferencia de otros instrumentos internacionales de derechos humanos ¹⁰¹⁰, no contiene disposiciones que permitan a un Estado ratificante suspender sus obligaciones contraídas en virtud del Convenio durante una emergencia pública. No obstante, los órganos de control de la OIT han aceptado la adopción de algunas medidas que afectan la aplicación del Convenio durante emergencias públicas a título estrictamente excepcional en circunstancias de suma gravedad y a condición de que las medidas se limiten en su alcance y duración a lo estrictamente necesario ¹⁰¹¹.

¹⁰¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4, 1).

¹⁰¹¹ OIT, «Informe de la Comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Polonia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección

- 524.** En este sentido, la comisión subraya que un estado de emergencia declarado por cualquier autoridad, independientemente de su constitucionalidad en virtud de la legislación nacional, no puede constituir en sí mismo una justificación para restringir los derechos consagrados en el Convenio. Es un principio aceptado en derecho internacional el que un Estado no puede basarse en los términos de su legislación nacional o invocar el concepto de soberanía nacional para justificar el incumplimiento de una obligación internacional ¹⁰¹². En cambio, de conformidad con la práctica establecida, los órganos de control de la OIT se pronuncian con toda independencia y determinan si tales circunstancias invocadas por un Estado justifican la derogación provisional de los principios de la libertad sindical, ante tales alegatos, de modo que los Estados interesados no deberían ser el único juez en la materia ¹⁰¹³. Habida cuenta de que en el presente caso ningún Gobierno de Myanmar ha participado en los procedimientos ante la comisión para realizar ese alegato, la comisión no considera necesario seguir examinando esta cuestión.
- 525.** De modo similar, no corresponde a la comisión pronunciarse acerca de si el estado de emergencia decretado por los militares de Myanmar se ajusta a los requisitos de la Constitución de 2008. Por lo tanto, no se pronunciará sobre este asunto. Sin embargo, posee pleno mandato para examinar los efectos del estado de emergencia decretado en la aplicación del Convenio núm. 87, y lo hará en la presente sección del informe.

Libertades civiles indispensables para el ejercicio de la libertad sindical

- 526.** La comisión subraya que los derechos de libertad sindical consagrados en el Convenio núm. 87 pueden ejercerse únicamente en un clima de pleno respeto y protección de determinados derechos humanos y libertades civiles fundamentales. En este sentido, la comisión se ha referido anteriormente a la resolución de la 54.ª reunión de la Conferencia, de 1970, sobre los derechos sindicales y sus relaciones con las libertades civiles. La resolución reconoce que «los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y destaca que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles» ¹⁰¹⁴. La comisión recuerda además que la resolución hace especial hincapié en las libertades civiles que figuran a continuación, que son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales: *a)* el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; *b)* la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; *c)* el

del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentada por delegados a la 68.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo», *Boletín Oficial*, vol. LXVII, 1984, Serie B, suplemento especial, párr. 479.

¹⁰¹² OIT, «Informe de la Comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar las quejas relativas a la observancia por Grecia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentadas, de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT, por cierto número de delegados a la 52.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo», *Boletín Oficial*, vol. LIV, 1971, núm. 2, suplemento especial, párr. 111 (en adelante «Informe de la comisión de encuesta (Grecia)»).

¹⁰¹³ Informe de la comisión de encuesta (Grecia), párr. 108.

¹⁰¹⁴ OIT, *Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 54.ª reunión, 1970, párr. 1.

derecho de reunión; d) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales, y e) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales ¹⁰¹⁵.

- 527.** A la luz de lo anterior, y como han hecho las comisiones de encuesta anteriores que han examinado el cumplimiento del Convenio núm. 87 ¹⁰¹⁶, la comisión evalúa a continuación la situación con respecto a las libertades civiles relativas al ejercicio de la libertad sindical en las circunstancias nacionales actuales, tanto en términos de enmiendas legislativas que afectan su ejercicio, como de su aplicación en la práctica.

Las enmiendas legislativas decretadas por las autoridades militares limitan considerablemente las libertades civiles necesarias para el ejercicio de la libertad sindical

- 528.** Las pruebas recabadas por la comisión demuestran que muchas de las prácticas señaladas a la atención de la comisión que se evalúan a continuación han sido directamente permitidas o facilitadas por promulgaciones militares posteriores al golpe realizadas con respecto a una serie de disposiciones legislativas clave.
- 529.** En particular, la comisión concluye que el Código Penal (artículos 121, 124-A, 124-C, 124-D, 505, a), 505-A) y el Código de Procedimiento Penal han sido enmendados para crear, enmendar y ampliar disposiciones sobre alta traición, sedición, desorden público, la divulgación de noticias falsas y delitos contra los servicios de defensa, que han tenido como consecuencia la criminalización de una gran variedad de conductas dirigidas a los servicios de defensa y han permitido, en algunos casos, detenciones sin órdenes judiciales. La comisión concluye que las disposiciones mencionadas, que tienen una formulación imprecisa, no pasan la prueba de legalidad y están sujetas a interpretación y aplicación amplias. Estas disposiciones pueden utilizarse y, como la comisión ha escuchado en reiteradas ocasiones, han sido utilizadas para criminalizar la libertad de expresión y de opinión, la participación en manifestaciones públicas y actividades sindicales legítimas.
- 530.** Las enmiendas a la Ley de Protección de la Intimidad y la Seguridad de los Ciudadanos han suspendido, mientras dure el estado de emergencia, la aplicación de artículos clave de la ley que protegían la privacidad y la seguridad personal, incluida la protección contra registros e incautaciones arbitrarios de bienes, la vigilancia e interceptación de comunicaciones, así como la protección contra la detención durante más de 24 horas sin autorización judicial. Sobre la base de testimonios a tal efecto, la comisión considera que la suspensión de estas protecciones ha dejado a la población, incluidos los sindicalistas, en una situación extremadamente vulnerable a prácticas abusivas arbitrarias, incluidos los registros domiciliarios, la confiscación

¹⁰¹⁵ OIT, Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, Conferencia Internacional del Trabajo 54.ª reunión, 1970, párr. 2.

¹⁰¹⁶ OIT, «Por la reconciliación nacional y la justicia social en la República Bolivariana de Venezuela: Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)», 2014 (en adelante «Informe de la comisión de encuesta (*República Bolivariana de Venezuela*)»); OIT, «Verdad, reconstrucción y justicia en Zimbabwe: Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de Zimbabwe del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)», *Boletín Oficial*, vol. XCIII, 2010, Serie B, suplemento especial; OIT, «Derechos sindicales en Belarús: Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de la República de Belarús del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)», *Boletín Oficial*, vol. LXXXVII, 2004, Serie B, suplemento especial.

de bienes y la detención arbitraria. El intento de las autoridades militares de justificar tales prácticas como «conformes a la ley» es insostenible.

- 531.** La comisión concluye además que enmiendas al Código Penal, a la Ley de Transacciones Electrónicas, la Ley contra el Terrorismo y la Ley de Difusión de Radio y Televisión, que han sido redactadas en términos amplios, permiten la interferencia en canales de comunicación, criminalizan determinados tipos de desinformación del público y la divulgación de noticias falsas, y aumentan las penas de algunos delitos preexistentes. En conjunto, estas leyes amplían la justificación para la regulación estatal de la libertad de expresión y han tenido un efecto disuasorio en la población.
- 532.** La Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, con las enmiendas recientemente introducidas, permite una mayor vigilancia de los movimientos de la población y registros domiciliarios, mientras que las órdenes militares que prohíben reuniones de más de cinco personas en lugares públicos prácticamente prohíben toda forma de reunión o manifestación pública.
- 533.** La Ley del Registro de Asociaciones recientemente adoptada prohíbe una serie de prácticas que se podría interpretar que interfieren en los asuntos internos del Estado o atentan contra la soberanía, el orden público, la seguridad y la unidad ética, o que apoyan a asociaciones o personas y organizaciones ilícitas consideradas responsables de actos terroristas. Aunque la Ley no debería aplicarse a organizaciones de trabajadores, las restricciones mencionadas a la labor de las asociaciones permiten una mayor vigilancia de sus actividades y pueden afectar negativamente su cooperación con sindicatos y sus afiliados.
- 534.** La comisión también concluye que la suspensión del derecho de *habeas corpus* como consecuencia de la declaración de un estado de emergencia, las enmiendas a la Ley de Ayuda Jurídica, la aplicación de la ley marcial y el uso de tribunales militares en 48 municipios, así como cambios radicales del personal de la Oficina del Fiscal y en varios niveles del Poder Judicial, incluida la Corte Suprema, han tenido como consecuencia la supresión de un Poder Judicial independiente y del debido proceso, por lo que, en definitiva, han dado lugar a una ausencia de protección contra las violaciones de los derechos laborales y un clima de miedo. Esta situación se describe en más detalle a continuación.
- 535.** Con respecto a las enmiendas legislativas decretadas desde febrero de 2021, la comisión observa que, según la información proporcionada por las autoridades militares a la OIT y sus mecanismos de control, las enmiendas están destinadas a mantener la estabilidad y la paz del Estado, la seguridad nacional, la seguridad pública y el orden público, y proteger los derechos y las libertades de otros durante el periodo en que los militares tienen el poder en forma temporal, pero no restringen la libertad de reunión pacífica y de asociación. No obstante, ante las pruebas contundentes, la comisión concluye que las promulgaciones militares realizadas a partir de febrero de 2021 restringen gravemente una serie de libertades civiles fundamentales para el ejercicio de los derechos establecidos en el Convenio núm. 87. Estas promulgaciones permiten y facilitan el abuso de derechos, incluido el derecho a la seguridad y la integridad física y moral de la persona, el derecho a la protección contra el arresto y la detención arbitrarios, el debido proceso, la libertad de movimiento, el derecho de reunión y manifestación, la libertad de opinión y de expresión y la protección de la propiedad privada.

Derecho a la vida, a la seguridad de la persona y a la integridad física o moral de la persona

- 536.** La comisión ha recibido información detallada y pruebas de varias instancias de violencia física y verbal grave contra dirigentes sindicales y sindicalistas, así como de sus familiares.

Observadores atribuyeron los actos fundamentalmente a las autoridades militares, la policía u otros actores bajo sus órdenes o control.

- 537.** A la comisión le preocupan especialmente las denuncias de asesinatos y muertes de dirigentes sindicales y sindicalistas. Observa que sindicalistas murieron en el contexto de la represión violenta de protestas y manifestaciones públicas, mientras permanecían ocultos sin acceso a atención médica, cuando se encontraban detenidos, durante allanamientos militares o como consecuencia de ataques militares contra población civil e infraestructura. La comisión señala que las autoridades militares han brindado información previamente a la OIT sobre la muerte de dos sindicalistas que se señalaron a la atención de la comisión, e indicó que uno de ellos no figuraba en la lista de afiliados a organizaciones de trabajadores y que el otro murió como consecuencia de lesiones ocasionadas por las medidas de control de disturbios. La comisión concluye que esta información no corroborada no resulta convincente. Preocupa igualmente el hecho de que, según se informó, un número de sindicalistas están desaparecidos tras su detención. Se ha desconocido su paradero durante largos periodos de tiempo. La comisión destaca que los asesinatos y las desapariciones de dirigentes sindicales y sindicalistas, y las amenazas de asesinato y desaparición en su contra, además de constituir una violación absoluta del derecho a la vida y la integridad de las personas en cuestión, puede paralizar por completo al movimiento sindical y constituir un obstáculo claro al ejercicio de los derechos sindicales.
- 538.** La comisión está profundamente preocupada por los malos tratos, la tortura y el trato violento a los cuales se ha sometido a muchas personas detenidas, incluidos dirigentes sindicales y sindicalistas, en centros de interrogación y cárceles. La comisión considera que el trato ha incluido violencia física y mental atroces, como palizas violentas, electrocución y violencia sexual, así como la denegación de las necesidades básicas, como alimentos, agua potable, espacio suficiente y medicamentos. Estas condiciones han provocado la propagación de la COVID-19 y otras enfermedades en cárceles y ha generado protestas por los detenidos, incluidas huelgas de hambre, contra las condiciones terribles en la cárcel. La comisión toma nota de que las autoridades militares niegan toda forma de maltrato o abuso durante la detención, y afirman que los detenidos reciben un trato acorde con la ley, reciben atención médica, agua y alimentos y se les permite contactar a sus familiares y abogados. Si bien la comisión tiene en cuenta esta afirmación, considera que las pruebas recabadas no respaldan la posición de las autoridades militares y, en cambio, señalan una práctica generalizada de malos tratos durante la detención. La comisión considera que esas prácticas son consecuencia de la falta de rendición de cuentas del personal en cuestión. También han sido utilizadas como estrategia sistemática para obtener información de detenidos sobre redes de personas y organizaciones que las autoridades militares consideran opositores, y se han utilizado independientemente de si la persona detenida ha participado en la resistencia violenta. Sindicalistas, maestros, médicos y activistas de derechos humanos han sido víctimas de estas prácticas.
- 539.** Pruebas adicionales presentadas ante la comisión señalan instancias de intimidación, vigilancia y acoso constantes de dirigentes sindicales y sindicalistas, a través de órdenes judiciales, registros domiciliarios específicos, rastreo, visitas a familiares, amenazas de muerte y otro tipo de amenazas contra ellos y sus familiares. La comisión considera que tales actos de intimidación y violencia contra sindicalistas constituyen una grave violación de la libertad sindical.
- 540.** En relación con lo anterior, la comisión subraya, como ya han destacado en reiteradas ocasiones los mecanismos de control de la OIT, que cuando ocurren actos de violencia física y verbal contra dirigentes sindicales y sindicalistas, ya sea por personas que pertenecen al

aparato estatal o particulares, es imperativo llevar a cabo investigaciones independientes y oportunas de tales actos con miras a determinar adecuadamente las responsabilidades y castigar a los autores e instigadores, a fin de evitar un clima de impunidad y la ocurrencia de incidentes similares en el futuro. A pesar de las pruebas contundentes que señalan que ocurrieron incidentes específicos de asesinatos y maltrato físico y verbal contra sindicalistas desde febrero de 2021, la comisión aún no ha recibido información específica sobre la investigación de esos incidentes o sanciones impuestas a los autores. La información resumida proporcionada por las autoridades militares a los mecanismos de control de la OIT no contiene detalles al respecto. Por otro lado, la información reunida por la comisión confirma que las propias autoridades militares son los principales autores de esas violaciones graves y delata la ausencia de una investigación auténtica y significativa de los incidentes, lo cual da lugar a un clima de impunidad imperante, que contribuye a la situación de inseguridad extrema que afecta a los sindicalistas tras el golpe militar.

- 541.** Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la comisión concluye que los asesinatos, las desapariciones, la violencia física y verbal y el maltrato de sindicalistas, debido a la naturaleza violenta de tales actos, y en combinación con la aparente impunidad de dichas violaciones, no solo impiden toda posibilidad de que los dirigentes sindicales y sindicalistas en cuestión participen en actividades sindicales legítimas, sino que además crean un clima general de miedo y violencia entre los sindicalistas. Incluso las personas que no han sido objeto de estos ataques temen a las consecuencias de su afiliación o actividades sindicales en su vida y seguridad y las de sus familiares. Este entorno constituye un obstáculo grave al ejercicio de la libertad sindical, consagrado en el Convenio núm. 87.

Arresto y detención de dirigentes sindicales y sindicalistas

- 542.** La comisión recabó pruebas suficientes y detalladas que demuestran que, desde el golpe militar, un gran número de dirigentes sindicales y sindicalistas han sido objeto de órdenes de arresto, arrestos (con o sin órdenes judiciales) y detenciones, mientras que otros han huido y permanecen ocultos para proteger su seguridad. La comisión también toma nota de la afirmación de las autoridades militares de que las medidas adoptadas contra personas que infringen la ley se adoptaban sin discriminación y que ninguna persona había sido detenida por su calidad de dirigente sindical o sindicalista.
- 543.** Sin embargo, la comisión concluyó que, en varios casos, sindicalistas y dirigentes sindicales han sido detenidos simplemente por su afiliación sindical o por realizar declaraciones en las que expresaban apoyo a la oposición. En otros casos, fueron detenidos después de haber organizado o participado en huelgas o manifestaciones públicas, sin que hubiera ningún indicio de actos violentos de su parte, o por expresar sus opiniones en las redes sociales. En algunos casos, sindicalistas han sido detenidos durante registros domiciliarios o allanamientos de oficinas o cuando plantearon reclamos a la dirección relacionados con sus derechos laborales. Casi todas las detenciones de dirigentes sindicales y sindicalistas informadas se llevaron a cabo en virtud de disposiciones penales enmendadas por las autoridades militares desde el golpe de Estado. Sobre la base de la información de que dispone, la comisión concluye que ninguna de las acciones emprendidas por sindicalistas eran actividades sindicales ilegítimas y, por lo tanto, no deberían haber dado lugar a detenciones por acusaciones penales. A este respecto, las pruebas señalan que, a pesar de desarrollar actividades sindicales legítimas, los sindicalistas son claramente vulnerables a que sus actos se consideren contrarios al régimen militar o que incitan críticas contra el SAC, que son delitos recientemente tipificados o enmendados.

- 544.** Los sindicalistas que no han sido detenidos han sido obligados a huir u ocultarse debido a que se emitieron órdenes de detención en su contra. Resulta preocupante que la comisión ha constatado que los arrestos y detenciones de dirigentes sindicales y sindicalistas no solo los han afectado a ellos, sino que también han tenido efectos desastrosos en sus familias y, en particular, en sus hijos. Los familiares de las personas que son blanco de estos ataques corren un riesgo elevado de ser sometidos a tratos abusivos, como la detención y el encarcelamiento arbitrarios, así como violencia física y verbal. Se ha informado a la comisión de ejemplos específicos, señalando que familiares, incluidos niños, han sido detenidos, tomados como rehenes, torturados y asesinados. Más allá de la amenaza a la vida y la seguridad, los hijos de sindicalistas que tuvieron que huir debieron abandonar la escuela por periodos prolongados, lo cual tuvo un efecto grave en su educación.
- 545.** La comisión considera que arrestar en forma arbitraria e interrogar a dirigentes sindicales y sindicalistas acerca de sus actividades sindicales interfiere directamente con sus libertades civiles y sus derechos sindicales. Además, contribuye a un clima de inseguridad absoluta, lo cual afecta a todo el movimiento sindical.
- 546.** Sobre la base de sus constataciones de hecho, y especialmente del número de sindicalistas arrestados y detenidos, las circunstancias de su arresto y el trato que recibieron durante su detención, la comisión concluye que actualmente hay en Myanmar una práctica generalizada de detención arbitraria de dirigentes sindicales y sindicalistas en relación con el ejercicio de actividades sindicales legítimas, fundamentalmente sobre la base de disposiciones de derecho penal enmendadas por las autoridades militares desde el golpe de Estado, cuya aplicación sirve para criminalizar actividades sindicales legítimas. Esta práctica es contraria a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias, actúa como elemento disuasorio de la participación en actividades sindicales futuras y afecta a todo el movimiento sindical. Específicamente, crea un clima en el cual toda actividad sindical, o incluso la simple afiliación sindical, puede ser percibida por las autoridades militares como una amenaza a la paz y seguridad nacionales, que puede provocar el arresto, la detención y el procesamiento penal de sindicalistas y privarlos de su capacidad de participar libremente en actividades sindicales. Por lo tanto, la comisión concluye que este clima constituye una obstrucción grave e injustificada del ejercicio de los derechos establecidos en el Convenio núm. 87.

Enjuiciamiento penal de dirigentes sindicales y sindicalistas y garantías del debido proceso

- 547.** La comisión observa que la mayoría de los sindicalistas detenidos han sido sometidos a procesos penales en tribunales civiles o militares y han sido castigados con penas de prisión o multas. Las sentencias condenatorias parecen estar determinadas antes del juicio, por lo que los tribunales simplemente ejecutan órdenes militares. Ello ha sido corroborado por testimonios que señalan que todas las personas acusadas con arreglo al artículo 505-A del Código Penal han sido imputadas, lo cual suscita preocupación con respecto a la independencia e imparcialidad de los tribunales y los procesos judiciales. En ese sentido, las pruebas recabadas por la comisión señalan la ausencia del Estado de derecho y la falta de una judicatura independiente, y el control directo por las autoridades militares del Poder Judicial. El régimen militar ha reemplazado a un gran número de jueces en tribunales superiores y en la Corte Suprema. Muchos civiles, incluidos sindicalistas, han sido enjuiciados en tribunales civiles, algunos de ellos han sido trasladados dentro de las cárceles, o en tribunales militares, especialmente en municipios donde se ha impuesto la ley marcial. La comisión observa que los juicios dentro de las cárceles, incluso aquellos llevados a cabo en tribunales civiles, tienen un efecto amedrentador en los imputados, y sus familiares tienen una participación muy limitada. La comisión observó además una serie de irregularidades importantes en la

celebración de juicios, como procesos prolongados, la falta de acceso o la comunicación limitada con abogados, la celebración de audiencias cerradas o la denegación del derecho de presentar testigos. Abogados y asistentes letrados también han sido intimidados, detenidos y acusados de cometer delitos similares a los de sus clientes, lo cual impide aún más el desarrollo de juicios justos. La comisión observa que, contrariamente a la información recabada, las autoridades militares afirman que los juicios son públicos, con algunas excepciones, y que los acusados tienen derecho a defensa, de conformidad con la ley y derecho de recurrir. Además, han afirmado que los jueces visitan las cárceles y centros de detención una vez al mes para hablar con los reclusos sobre asuntos relacionados con el asesoramiento jurídico y la jurisdicción.

- 548.** En este sentido, la comisión destaca que, cuando dirigentes sindicales y sindicalistas son detenidos y sometidos a procedimientos penales, es extremadamente importante que cuenten con un juicio rápido y justo ante un tribunal independiente e imparcial, que pueda garantizar el debido proceso, incluido el acceso a un abogado, la comunicación libre con un abogado, el derecho a estar presente en el juicio, el derecho a presentar testigos, etc. Es importante que puedan impugnar la validez de las acusaciones. Estas garantías son fundamentales cuando se acusa a sindicalistas de delitos penales o políticos, dado que protegen contra posibles abusos en los procedimientos.
- 549.** En función de lo anterior, y habida cuenta de la información proporcionada por las autoridades militares, la comisión concluye que los procedimientos judiciales entablados contra dirigentes sindicales y sindicalistas, sobre los cuales la comisión dispone de información, no respetaban las normas básicas de un juicio justo por un tribunal independiente e imparcial y carecían de toda garantía de debido proceso, lo cual contribuye a un clima de inseguridad absoluta. La comisión concluye que estas deficiencias, tomadas en conjunto, socavan de forma injustificada el ejercicio de la libertad sindical consagrada en el Convenio núm. 87.

Libertad de movimiento

- 550.** La comisión observa que las autoridades militares han procedido a cancelar los pasaportes y la ciudadanía de dirigentes sindicales acusados de delitos penales recientemente introducidos por ejercer actividades sindicales legítimas. Este ha sido especialmente el caso de miembros del comité ejecutivo de la CTUM, cuyos pasaportes han sido revocados, por lo que se les impidió salir del país y, por consiguiente, se limitó su libertad de viaje, en particular a reuniones internacionales y eventos de la OIT.
- 551.** Además de la restricción directa a la libertad de movimiento de dirigentes sindicales y sindicalistas, la comisión también ha observado que, debido al clima de intimidación imperante en el país y a la persecución de sindicalistas para detenerlos, un gran número de ellos han huido o permanecen escondidos. Se desplazan en el país en secreto y no tienen acceso a alimentación o atención médica básicas. Muchos de ellos se han visto obligados a abandonar el país sin documentos, en busca de un lugar más seguro. Describen sentirse oprimidos y vigilados. Las autoridades militares han estado siguiendo los movimientos de la población a través de controles de seguridad en las calles y el registro obligatorio de invitados como consecuencia de las enmiendas a la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas.
- 552.** La comisión considera que los sindicalistas deberían poder moverse libremente en su país, salir de él y regresar a él. No poder moverse dentro del país o hacerlo únicamente bajo la amenaza de detención y procesamiento penal impide la participación significativa en actividades sindicales. Las restricciones a la libertad de movimiento, especialmente en

circunstancias en las cuales muchos sindicalistas han sido detenidos u obligados a exiliarse, afectan gravemente su capacidad de participar en actividades sindicales.

- 553.** La comisión concluye que la libertad de movimiento de sindicalistas después del golpe de Estado se ha limitado considerablemente en Myanmar a través de la cancelación de sus pasaportes y de otras medidas implementadas por las autoridades militares, que dificultan seriamente su capacidad de participar en actividades sindicales y proteger los intereses de sus afiliados.

Libertad de reunión y de manifestación

- 554.** En respuesta a la toma del poder militar, hubo protestas públicas de gran escala, en las cuales los dirigentes sindicales desempeñaron un papel fundamental en organizar a trabajadores para que participaran en huelgas en el lugar de trabajo y en manifestaciones públicas. Las protestas se convirtieron en un movimiento nacional con decenas de miles de participantes. Debido a que la libertad de reunión es una condición necesaria para el ejercicio de la libertad sindical, las autoridades deberían abstenerse de toda interferencia que pueda limitar este derecho u obstaculizar su ejercicio legal. No obstante, las pruebas recabadas por la comisión demuestran que, desde febrero de 2021, las autoridades militares han adoptado una serie de medidas que han limitado gravemente la libertad de reunión y de manifestación.
- 555.** Hay pruebas de amenazas e intimidación de trabajadores, incluidos sindicalistas, que deseaban participar en manifestaciones públicas, tanto por parte de autoridades laborales, como de empleadores del sector público. Testigos han sido presionados para seguir trabajando y no participar en el Movimiento de Desobediencia Civil, ya sea mediante directivas administrativas o presión de sus superiores, en ocasiones bajo la amenaza de una sanción y, en algunos casos, no se les ha permitido salir de la oficina hasta que hayan firmado una declaración en la que se comprometen a no participar en manifestaciones. Las autoridades militares confirmaron que han realizado anuncios públicos en los que alientan a funcionarios públicos a que regresen al trabajo e informan que las directivas emitidas son simples recordatorios de la disciplina en el lugar de trabajo y de no participar en la instigación política. Sin embargo, la comisión opina que las medidas mencionadas han afectado negativamente la libertad de los trabajadores y sindicalistas de decidir si desean o no participar en manifestaciones públicas.
- 556.** La comisión también concluyó que quienes participaron en el Movimiento de Desobediencia Civil, en su mayoría funcionarios públicos, han sido sometidos a medidas punitivas, como la suspensión, el despido, la vigilancia, registros y allanamientos domiciliarios. Les han revocado sus licencias profesionales, los han humillado públicamente, golpeado, arrestado, interrogado, detenido y torturado. También han sido expulsados de sus viviendas, se les ha impedido que aceptaran nuevos empleos y, si regresaron a trabajar, han afrontado repercusiones, como el descenso de categoría, el traslado a nuevos lugares de trabajo, el retiro de sus beneficios y el impago de salarios. La comisión no se pronunciará acerca de si la imposición de medidas disciplinarias contra trabajadores y sindicalistas por haber participado en manifestaciones públicas estuvo, en casos específicos, bien fundada en virtud de la legislación nacional. No obstante, la comisión considera que la amplia escala y severidad de las medidas mencionadas (humillación pública, vigilancia, detenciones, interrogaciones, golpizas, tortura y allanamientos domiciliarios) exceden las medidas punitivas lícitas que pueden considerarse aceptables por incumplimiento de la ley nacional o de las normas disciplinarias en el lugar de trabajo. Por este motivo, la comisión concluye que el trato recibido por los participantes del Movimiento de Desobediencia Civil, incluidos sindicalistas, constituye un patrón complejo de medidas diseñadas para disuadir a los trabajadores de participar en

manifestaciones públicas y sancionarlos en caso de incumplimiento, lo cual obstaculiza la libertad de reunión y de manifestación.

- 557.** La comisión también considera que, además de las medidas mencionadas para disuadir o penalizar a los trabajadores por participar en el Movimiento de Desobediencia Civil, las protestas de los trabajadores en oposición a la toma del poder por parte de los militares han sido reprimidas con dureza, mediante el uso de gases lacrimógenos, cañones de agua, municiones reales, armas militares y violencia letal contra los manifestantes. La comisión reconoce que su mandato no abarca una evaluación general de posibles violaciones amplias de los derechos humanos ocasionadas por la dura represión de las manifestaciones a favor de la democracia. No obstante, su mandato abarca el examen de estos hechos en la medida en que afectan la aplicación del Convenio núm. 87 y, en particular, la vida y la seguridad de sindicalistas, así como la capacidad de los sindicatos y sus afiliados de participar en actividades sindicales.
- 558.** En este sentido, la comisión observa que, según la mayoría de las fuentes, las huelgas y manifestaciones iniciales, así como las protestas a gran escala que tuvieron lugar posteriormente, fueron en gran medida pacíficas; ya que muy pocos participantes utilizaron armas caseras contra la policía y las fuerzas militares. Contrariamente a estas afirmaciones, las autoridades militares sostienen en sus comunicaciones con la OIT y los mecanismos de control de la Oficina que las manifestaciones fueron inicialmente pacíficas, pero posteriormente degeneraron en disturbios, anarquía y actos de terrorismo, que provocaron un daño considerable a la propiedad pública y obligaron a las fuerzas de seguridad a intervenir. Las autoridades militares sostienen además que las fuerzas de seguridad actuaron de conformidad con la ley y no utilizaron fuerza excesiva. A pesar de no contar con pruebas de que los manifestantes no ejercieron la violencia y destacando que los participantes de las manifestaciones públicas deben esforzarse para respetar el orden público, la comisión observa que, aunque la gran mayoría de las reuniones públicas que se señalaron a su atención fueron pacíficas, estas fueron reprimidas por las fuerzas de seguridad con el uso de la fuerza, incluida fuerza letal. Preocupan especialmente los anuncios oficiales realizados en la televisión nacional en los que se advertía a los manifestantes que podrían recibir disparos en la cabeza o la espalda. En estas circunstancias, la comisión solo puede deplorar todo acto de violencia que ocurra en el contexto de las manifestaciones a favor de la democracia en todo el país y de su represión, y expresa profunda preocupación de que como consecuencia de la violencia ejercida miles de personas, entre ellas sindicalistas, han muerto y muchas resultaron gravemente heridas.
- 559.** A este respecto, la comisión destaca que, aunque el Convenio núm. 87 no otorga impunidad a dirigentes sindicales y sindicalistas por cometer actos contrarios a las leyes y reglamentos nacionales, como actos de violencia contra personas o bienes, dispone que la legislación no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el Convenio ¹⁰¹⁷. Es fundamental que se permita la intervención de las fuerzas de seguridad en manifestaciones públicas únicamente cuando exista una amenaza grave al orden público o a la vida y seguridad de la población. El uso de la fuerza debe ser estrictamente proporcional al peligro que se afronta. A fin de evitar el uso excesivo de la fuerza en el control de manifestaciones, todos los actores involucrados (la policía, los militares y otras fuerzas de seguridad) deberían recibir instrucción y formación periódicas y adecuadas sobre las modalidades del uso de la fuerza en esas situaciones, con arreglo a las normas internacionales.

¹⁰¹⁷Convenio núm. 87, art. 8.

- 560.** Además de la represión de protestas y manifestaciones y de las sanciones impuestas, las autoridades militares han adoptado medidas adicionales para limitar las reuniones en espacios públicos a cinco personas y para penalizar las infracciones. A pesar de que las autoridades militares confirmaron que en algunas zonas esas medidas eran necesarias para la seguridad y la aplicación de la ley, han afirmado que el Ministerio de Trabajo no ha emitido regulaciones destinadas a prohibir que los trabajadores se reúnan en grupos de más de cinco personas o que provoquen una distracción de las reuniones y actividades sindicales. No obstante, la comisión concluyó que, esta limitación, junto con el aumento de la vigilancia y los controles de seguridad aleatorios en las calles, prohíben efectivamente las manifestaciones públicas y desalientan la participación sindical en dichos eventos, a pesar de que las autoridades militares afirman que los trabajadores pueden ejercer sus derechos a la manifestación pacífica, reunión y asociación. También ha afectado directamente las actividades de los sindicatos, dado que ya no han podido organizar a los trabajadores, llevar a cabo reuniones de sensibilización, formación o participar en otras actividades sindicales en espacios públicos.
- 561.** A la luz de lo anterior, la comisión no puede sino concluir que la libertad de reunión y de manifestación, como derecho habilitante de la libertad sindical que permite a los sindicatos defender los intereses profesionales de sus afiliados, han sido restringidas gravemente en Myanmar después del golpe de Estado, como consecuencia de la represión violenta de las manifestaciones públicas y de otras medidas adoptadas por las autoridades militares contra los participantes de dichas manifestaciones.

Libertad de opinión y de expresión

- 562.** Las pruebas presentadas a la comisión muestran que la situación actual relativa a la libertad de opinión y de expresión en Myanmar es muy difícil. Hay una serie de enmiendas legislativas que sancionan con penas severas determinadas actividades relacionadas con la expresión de puntos de vista y opiniones. Además, las pruebas demuestran un aumento de la vigilancia de cuentas en redes sociales, interrupciones de internet y la censura de publicaciones. Estas restricciones afectan directamente a dirigentes sindicales y sindicalistas. La comisión concluye además que las órdenes de detención y las acusaciones penales realizadas en contra de sindicalistas a menudo se basan en declaraciones públicas, orales o escritas, que las autoridades militares consideran que difunden noticias falsas, incitan al odio, son actos de terrorismo o actos destinados a obstaculizar la labor de las fuerzas de defensa. En el caso específico de la CTUM, las autoridades militares señalaron que uno de los motivos de las órdenes de detención emitidas contra sus dirigentes era que la confederación había realizado declaraciones públicas en las que expresaba apoyo al Gobierno elegido en noviembre de 2020, el Gobierno de Unidad Nacional y el Comité de Representación de la Pyidaungsu Hluttaw, se oponía a la toma del poder por las fuerzas militares e instaba a la población a sumarse al Movimiento de Desobediencia Civil.
- 563.** La comisión hace hincapié en que la libertad de opinión y de expresión son fundamentales para el ejercicio de los derechos consagrados en el Convenio núm. 87. Los sindicatos y sus afiliados deberían poder expresar sus opiniones libremente acerca de asuntos de su interés, incluidos temas de política socioeconómica, siempre y cuando esas opiniones no sean violentas y no atenten contra la propiedad. Las autoridades deberían abstenerse de limitar este derecho. Ello también abarca el derecho de no ser penalizado por expresar puntos de vista y opiniones en el ejercicio de los derechos sindicales, ya sea en publicaciones sindicales, durante reuniones de sindicatos y durante otras actividades sindicales, incluido a través de las redes sociales. Las acusaciones realizadas por las autoridades militares en contra de las

declaraciones de la CTUM se basan en su carácter político. La comisión no puede sino señalar que, debido a la superposición que puede existir entre los asuntos políticos y los temas estrictamente sindicales, resulta inevitable que los sindicatos expresen opiniones sobre determinados asuntos de carácter político.

- 564.** Sobre la base de la información fáctica presentada ante ella, la comisión concluye que todas las medidas adoptadas por las autoridades militares mencionadas han restringido gravemente la libertad de opinión y de expresión de sindicalistas, afectando de forma indebida sus actividades sindicales.

Protección de los locales y bienes sindicales

- 565.** Aunque las autoridades militares afirman que no se han llevado a cabo allanamientos de locales sindicales, clausura de oficinas o confiscación de bienes sindicales, la comisión observó, sobre la base de la información de que dispone, que en varias ocasiones las autoridades militares han realizado ataques dirigidos a locales y bienes sindicales. Estos ataques han incluido allanamientos y saqueos de oficinas sindicales, la confiscación o destrucción de bienes sindicales, como teléfonos, material informático, documentos, libros, muebles y otros artículos, así como el cierre de oficinas y la confiscación de las llaves. Estos ataques estuvieron dirigidos a la CTUM, a otras federaciones sindicales y a organizaciones sindicales básicas.
- 566.** La comisión destaca a este respecto que la inviolabilidad de los bienes y locales sindicales es fundamental para el disfrute de la libertad sindical y que dichos bienes y locales deben protegerse debidamente contra el ingreso arbitrario de la policía o las fuerzas militares, debido al impacto negativo que esa interferencia puede tener en las actividades sindicales. La comisión también considera que toda interferencia de ese tipo en los locales y los bienes sindicales debería ser objeto de un examen judicial independiente para evitar posibles abusos.
- 567.** La comisión considera que el contexto y la forma en que las autoridades militares han ingresado y cerrado las oficinas sindicales y han destruido bienes sindicales indica que estos actos no solo infringen el principio de inviolabilidad de los locales y los bienes sindicales, y constituyen una interferencia grave de las actividades sindicales, sino que además contribuyen a un clima de mayor inseguridad y amenazas contra sindicatos y sus afiliados. Asimismo, los sindicatos afectados no han tenido acceso efectivo a una justicia independiente ni vías de recurso contra esas acciones.

Conclusiones con respecto a las libertades civiles indispensables para el ejercicio de la libertad sindical

- 568.** La naturaleza interconectada de los derechos sindicales y las libertades civiles es evidente. A la luz de las pruebas, la comisión concluye que las medidas impuestas por las autoridades militares tras el golpe de Estado, tanto las promulgaciones legislativas como las medidas adoptadas en la práctica por los militares, la policía y las autoridades administrativas bajo su control, han afectado de manera desastrosa el ejercicio de las libertades civiles básicas, que son esenciales para el disfrute de los derechos de libertad sindical consagrados en el Convenio núm. 87, lo cual ha provocado que la libertad sindical en Myanmar tras el golpe de Estado sea inexistente. La comisión concluye que sindicalistas y dirigentes sindicales están siendo asesinados, detenidos en forma arbitraria, sometidos a seudo juicios, condenados, detenidos, maltratados, torturados, amenazados, intimidados, sometidos a vigilancia, obligados a exiliarse, privados de sus libertades civiles básicas y oprimidos en el lugar de trabajo debido a su afiliación y actividades sindicales, y que sus familiares, incluidos sus hijos, son sometidos a un trato similar. Los sindicatos no pueden organizar a trabajadores, registrar a sus sindicatos,

comunicarse entre sí, representar a los trabajadores en conflictos laborales, llevar a cabo actividades de formación o participar de manera significativa en cualquier otra actividad sindical. Esta opresión persistente de sindicalistas —destinada específicamente a los dirigentes de la única confederación sindical del país y a las federaciones principales— prácticamente ha imposibilitado el desarrollo de actividades sindicales y la protección de los intereses de los afiliados. La falta de acceso a vías de recurso rápidas e independientes también ha contribuido a limitar las actividades sindicales.

- 569.** En vista de lo anterior, la comisión concluye que hay impedimentos graves al derecho a la vida, la seguridad y la integridad física y moral de las personas; el derecho a no ser objeto de arrestos y detenciones arbitrarias; el derecho a no ser objeto de tratos crueles e inhumanos; el derecho a un juicio justo y al debido proceso; la libertad de movimiento; la libertad de reunión; la libertad de opinión y de expresión, y la protección de la propiedad privada de dirigentes sindicales y sindicalistas.
- 570.** En las circunstancias actuales y debido a las graves y amplias restricciones de las libertades civiles básicas que son condición necesaria para el ejercicio de la libertad sindical, y a la falta de vías de recurso disponibles, la comisión concluye que los derechos establecidos en el Convenio núm. 87 no pueden ejercerse libremente en Myanmar. Por lo tanto, las medidas que amenazan y restringen el disfrute de esas libertades civiles básicas adoptadas por las autoridades militares tras la toma del poder en febrero de 2021 violan las obligaciones de Myanmar en virtud del Convenio.

Restricciones específicas a los derechos establecidos en el Convenio núm. 87

- 571.** La comisión ahora pasa a evaluar una serie de medidas adoptadas por las autoridades militares a la luz de los requisitos del Convenio. En este sentido, la comisión recuerda los aspectos del Convenio que son más pertinentes para el presente caso. El artículo 2 del Convenio dispone el derecho de los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. En virtud del artículo 10 del Convenio, el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores. El artículo 3 dispone el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. También prohíbe toda intervención de las autoridades públicas que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. El artículo 4 establece que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.
- 572.** La comisión toma nota de que, de conformidad con el artículo 1 del Convenio núm. 87, todo Miembro de la OIT para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica sus disposiciones. El artículo 11 añade que todo Miembro de la OIT para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Artículo 2 del Convenio - Derecho de los trabajadores de constituir organizaciones sin autorización previa

- 573.** La comisión ha recibido pruebas que señalan que las autoridades laborales y empleadores del sector público y privado están adoptando medidas para cuestionar e impugnar la constitución y el funcionamiento de organizaciones laborales a todos los niveles.
- 574.** La comisión ha observado, en particular, cuestionamientos al registro de sindicatos. Las pruebas muestran que el proceso de registro se ha estancado, muchas organizaciones están esperando para obtener el registro y, según se ha informado, se trata de una estrategia intencional de las autoridades militares para impedir el funcionamiento de los sindicatos. También se ha demostrado que funcionarios laborales solicitan sobornos para otorgar el registro sindical, solicitan a los sindicatos que se vuelvan a registrar y desalientan la creación y el registro de organizaciones laborales, y que empleadores han ofrecido sobornos para impedir el registro sindical. La comisión observa además que las autoridades laborales han presionado a los sindicatos para que devuelvan el «formulario 7», que funciona como prueba de registro, a menudo bajo la amenaza de atentar contra la seguridad de los dirigentes sindicales. Las autoridades militares refutaron este alegato al sostener que el Ministerio de Trabajo no ha pedido a ninguna organización que devuelva el «formulario 7». Además, la comisión observó que organizaciones que no están registradas de conformidad con la ley pueden ser proscritas en cualquier momento y no pueden beneficiarse de los servicios de las oficinas del trabajo. A ello se suma la ausencia de un procedimiento de apelación independiente al que los sindicatos puedan recurrir a fin de impugnar las restricciones al proceso de registro y las dificultades enfrentadas en la práctica por los trabajadores que desean sindicalizarse.
- 575.** También se informó acerca de restricciones a la constitución y el registro de sindicatos en el sector privado, donde sindicalistas han sido vigilados y presionados por la dirección, han sufrido amenazas de denunciarlos a las autoridades, han sido despedidos o discriminados, lo cual finalmente tuvo como consecuencia que los trabajadores no pudieran organizarse ni constituir sindicatos, o la disolución de los sindicatos. Se ha informado además de casos en que empleadores retiraron el reconocimiento a los sindicatos.
- 576.** La comisión considera que el registro es un aspecto fundamental del funcionamiento de los sindicatos, ya que puede otorgar a las organizaciones en cuestión derechos y privilegios específicos en virtud de la legislación. Sin embargo, el ejercicio de actividades sindicales legítimas no debería depender del registro y, en cualquier caso, no debería penalizarse. Del artículo 2 del Convenio también se infiere que los procedimientos y formalidades para la institución de sindicatos no debería restringir o impedir la constitución de organizaciones de trabajadores. Es así que, un procedimiento de registro extremadamente oneroso o uno con demoras considerables constituye un obstáculo grave a la institución de organizaciones sin autorización previa. Cabe destacar que todas las decisiones administrativas relativas al registro deberían estar sujetas a un proceso de apelación en tribunales imparciales e independientes.
- 577.** Sobre la base de la información que obra en su poder, la comisión concluye que actualmente existen obstáculos prácticos graves a la institución de organizaciones de trabajadores sin autorización previa, incluido un procedimiento de registro prolongado, el uso de sobornos para disuadir el registro o para el registro, presión ejercida por las autoridades laborales para devolver certificados de registro, un clima de acoso antisindical en el sector privado y la ausencia de recurso a autoridades independientes para impugnar las restricciones al registro. Por consiguiente, la comisión concluye que las acciones adoptadas por las autoridades militares que limitan el disfrute del derecho a constituir organizaciones sin autorización previa,

como establece el artículo 2 del Convenio, son contrarias a las obligaciones de Myanmar e impiden la aplicación efectiva del Convenio.

Artículo 3 - Derecho de las organizaciones de elegir libremente sus representantes

- 578.** La comisión ha constatado una práctica generalizada de pedidos reiterados a los sindicatos de que presenten una lista de sus afiliados e información sobre sus dirigentes (nombres, datos de contacto, domicilio), a pesar de sus mandatos permanentes y bajo la amenaza de cancelar el registro. Este requisito se ha exigido a sindicatos de todos los niveles, en algunos casos cada varias semanas, y se informó a la comisión de casos en que se canceló el certificado de registro de un sindicato por haberse negado a presentar los nombres de sus dirigentes. La comisión observa que las autoridades militares han hablado abierta y públicamente sobre la necesidad de reelegir a los miembros del comité ejecutivo de las organizaciones que excedieron su mandato, así como de la necesidad de hablar sobre el empleo de fondos, especialmente de la CTUM, y han instado a que se celebren elecciones de sus dirigentes. La comisión considera que existe una vinculación entre los pedidos reiterados de información sobre afiliados y dirigentes sindicales y los llamamientos a que se elijan nuevos dirigentes sindicales, y que estos asuntos entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 3, que protege el derecho de elegir libremente sus representantes.
- 579.** Con respecto a la solicitud de información por las autoridades acerca de sindicalistas y dirigentes sindicales, la comisión considera que, aunque es aceptable proporcionar cierta información sobre dirigentes sindicales a las autoridades laborales en el momento del registro del sindicato, la elección de sus dirigentes y otros cambios en la dirección, los pedidos reiterados a los sindicatos de que divulguen los nombres e información de contacto de sus afiliados y dirigentes, incluido durante el ejercicio de su mandato, constituye vigilancia indebida de dirigentes sindicales, contribuye a un clima de inseguridad y limita considerablemente la libertad de los sindicatos de elegir sus dirigentes. Especialmente en circunstancias en las cuales un número de sindicalistas han sido detenidos y enjuiciados penalmente, el requisito de que los sindicatos difundan información personal de sus dirigentes y afiliados podía exponerlos a represalias.
- 580.** Con respecto a las declaraciones públicas de las autoridades en las que instan a la reelección de los dirigentes sindicales, la comisión señala que las autoridades deberían abstenerse de toda forma de interferencia en el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores, incluido en relación con la elección de dirigentes sindicales. En particular, fomentar o promover cambios en las directivas sindicales podría interpretarse como interferencia directa en el derecho de los sindicatos de elegir libremente sus dirigentes. Teniendo esto en cuenta, la comisión considera que, aunque puede ser legítimo y adecuado que la legislación nacional exija el desarrollo adecuado del proceso de elección de dirigentes sindicales, y observando que desde el golpe militar han vencido los mandatos de varios dirigentes sindicales, por lo que es necesario celebrar una reelección, la comisión no está dispuesta a aceptar que las autoridades militares invoquen esas disposiciones cuando sus propias acciones de hecho impiden el funcionamiento y la administración del sindicato, en particular la celebración de elecciones.
- 581.** A la luz de lo que antecede, la comisión concluye que, en las circunstancias actuales, a través de una serie de medidas, las autoridades militares han interferido en la libertad de los sindicatos de elegir libremente sus dirigentes, incluido en el caso específico de la CTUM. Estas prácticas constituyen una intervención contraria a lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio.

Artículo 3 - Derecho de las organizaciones de organizar libremente su administración y sus actividades y de formular su programa

- 582.** La comisión observa que las medidas adoptadas contra sindicatos y sus afiliados a menudo han tenido lugar en el contexto de un discurso politizado, en que las autoridades militares afirman que las declaraciones públicas o la participación en manifestaciones públicas amenazan la paz y seguridad nacionales, alteran el orden público o apoyan a grupos de la oposición, considerados por las autoridades militares como organizaciones terroristas. En este sentido, la comisión se ve obligada a recordar desde el inicio que, aunque el papel principal de las organizaciones de trabajadores es promover los intereses profesionales de sus afiliados, se ha aceptado en general que los sindicatos pueden participar en actividades políticas vinculadas con la defensa de los intereses profesionales de los afiliados, como expresar públicamente su opinión con respecto a la política económica y social del país, asumir una posición con respecto a cuestiones políticas o expresar apoyo a un partido político considerado más capaz de defender los intereses de sus afiliados sin participar en actividades políticas de manera abusiva o exceder sus verdaderas funciones al promover básicamente intereses políticos. La comisión también considera importante destacar que las autoridades no deberían tratar de transformar el movimiento sindical en un instrumento político y utilizarlo para alcanzar sus objetivos políticos, ya que eso puede constituir interferencia en las funciones y actividades del sindicato ¹⁰¹⁸.
- 583.** Teniendo esto en cuenta, la comisión considera que, en las circunstancias actuales en el país, es difícil distinguir claramente qué acciones son de naturaleza puramente política y qué acciones son exclusivamente actividades sindicales. Ello es especialmente así dado que la situación política general y las medidas adoptadas por las autoridades militares en la consecución de la toma de poder por los militares tienen repercusiones directas no solo en las vidas y la seguridad de sindicalistas, sino también en su capacidad para participar en actividades sindicales, por lo que estos asuntos son de interés directo del sindicato. Es por ello que, aunque la comisión destaca que el objetivo principal de los sindicatos es defender y promover los intereses económicos y sociales de sus afiliados, la comisión concluye que realizar declaraciones públicas en apoyo a la oposición, instar a la transición a una sociedad democrática y criticar las medidas adoptadas por las autoridades militares, así como expresar apoyo a los trabajadores y sus derechos laborales entran dentro del ámbito de actividades sindicales legítimas protegidas por el Convenio núm. 87, especialmente en el contexto actual en Myanmar, donde, como consecuencia de las medidas adoptadas por las autoridades militares desde el golpe de Estado de febrero de 2021, los sindicatos de todo el país y en todos los niveles no pueden funcionar.
- 584.** La comisión ha observado además una serie de obstáculos a las actividades sindicales en el sector privado, así como la falta de acceso a vías de recurso rápidas e independientes en este sentido. En particular, varios testigos han denunciado dificultades en el cobro de cuotas sindicales, señalando que los sindicatos son a menudo acusados de cobrar fondos para las Fuerzas de Defensa del Pueblo. La comisión también observó una práctica habitual de constituir sindicatos amarillos para mostrar que las fábricas apoyan a los sindicatos y evitar el surgimiento de la representación genuina de los trabajadores, a quienes se obliga a unirse al sindicato y pagar la cuota sindical. Otros problemas señalados por la comisión están relacionados con la preferencia de la dirección de tratar con los comités de coordinación en el

¹⁰¹⁸ OIT, [Resolución sobre la independencia del movimiento sindical](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 35.ª reunión, 1952, párr. 6.

lugar de trabajo, en lugar de los sindicatos existentes, así como la creación de esos comités sin consultar a los trabajadores, o incluso sin nombrar representantes trabajadores. Todo ello tiene como consecuencia la falta de representación genuina de los trabajadores en los comités de coordinación en el lugar de trabajo y menoscaba el papel de los sindicatos. La comisión estima importante aclarar que, aunque la interferencia de los empleadores en los asuntos internos de los sindicatos es contemplada en el Convenio núm. 98, que Myanmar no ha ratificado y no entra dentro del mandato de la comisión, los actos y omisiones de las autoridades militares desempeñan un papel fundamental en este sentido, motivo por el cual la comisión está planteando estas cuestiones en virtud del Convenio núm. 87. En particular, la comisión considera que las medidas adoptadas por las autoridades militares desde el golpe de Estado no solo han condonado públicamente ese comportamiento de los empleadores, sino que también han permitido que se limite el derecho de los sindicatos de organizar libremente su administración, actividades y programas, debilitando así su situación ya de por sí frágil en el país. A pesar de que las autoridades militares afirmaron que los órganos de conciliación para la coordinación en el lugar de trabajo estaban funcionando, la comisión concluyó que, en la práctica, se carecía de acceso a recursos eficaces que pudieran abordar y resolver esos problemas en el lugar de trabajo y, especialmente, se carecía de tribunales independientes e imparciales y mecanismos de inspección del trabajo y otros mecanismos de resolución de conflictos. Ello destaca además los obstáculos prácticos a las actividades sindicales.

- 585.** La comisión observa asimismo las limitaciones al derecho de huelga. En primer lugar, las autoridades militares han prohibido las reuniones públicas de más de cinco personas, imponiendo así restricciones a las manifestaciones y huelgas de trabajadores en áreas públicas. En lugares de trabajo privados, como el sector de la confección, se ha disuadido a los trabajadores de emprender acciones colectivas para sensibilizar acerca de violaciones de los derechos laborales, dado que la dirección ha mantenido listas de huelguistas y ha amenazado con llamar a la policía o a las fuerzas militares. En otros casos, trabajadores que se quejaron antes las autoridades laborales acerca de infracciones en el lugar de trabajo han recibido amenazas de detención si organizaban manifestaciones. En varios casos informados a la comisión, los militares o la policía intervinieron para romper huelgas en el lugar de trabajo que no planteaban ninguna amenaza al orden público, y los organizadores y participantes de la huelga fueron golpeados o detenidos. En un incidente reciente señalado a la atención de la comisión, sindicalistas y activistas laborales que organizaron una huelga en una fábrica textil fueron detenidos y acusados de incitación, en virtud del artículo 505, *a*) del Código Penal (una disposición introducida recientemente sobre delitos contra los servicios de defensa o funcionarios gubernamentales), a pesar de que no realizaron ningún reclamo político y solo intentaban negociar un aumento salarial. La comisión también ha tomado nota de que gran parte de la interferencia de las autoridades militares en huelgas, conflictos laborales y actividades sindicales han ocurrido en zonas industriales en las que se aplica la ley marcial, donde hay una ausencia absoluta de las garantías del debido proceso. Dicha interferencia también ha sido propiciada y facilitada por la declaración de un estado de emergencia y la introducción de nuevos delitos que permiten la detención de trabajadores sin órdenes judiciales, como ya se ha mencionado. Sobre la base de la información proporcionada, la comisión concluye que las amenazas y repercusiones de participar en huelgas y manifestaciones en el lugar de trabajo han disuadido, en la práctica, a los trabajadores de emprender acciones colectivas.
- 586.** En este sentido, la comisión se ve obligada a señalar que la intervención de las fuerzas de seguridad en situaciones de huelgas por los trabajadores debería limitarse exclusivamente a asegurar el orden público. El uso de fuerzas de seguridad para otros fines, especialmente para dispersar una huelga pacífica en el lugar de trabajo, constituye interferencia en asuntos

sindicales. Además, cabe subrayar que en ningún caso se deberán imponer sanciones penales simplemente por haber organizado o participado en una huelga pacífica. Sobre la base de las pruebas recibidas, la comisión concluye que el derecho de huelga, como medio fundamental para que los trabajadores defiendan sus intereses, se ha visto gravemente limitado desde el golpe de Estado, tanto como consecuencia de órdenes militares que restringen las reuniones a más de cinco personas en espacios públicos, como debido a los riesgos y repercusiones considerables que afrontan los huelguistas, contrario a lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio núm. 87.

- 587.** Por último, la comisión considera que, además de los temas anteriores, el derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar libremente su administración, actividades y programas se ve inhibido por el clima de violencia e intimidación de dirigentes sindicales y sindicalistas, que provoca su estigmatización y persecución constantes. Resulta evidente que los sindicatos cuyos afiliados y dirigentes están ocultos o detenidos, que son amenazados, intimidados, vigilados y tienen acceso a un número limitado de canales de comunicación, así como aquellas organizaciones de trabajadores cuyas oficinas han sido allanadas o clausuradas, no pueden participar libremente en actividades sindicales en defensa de los intereses de sus afiliados.

Artículo 4 - Disolución y suspensión de organizaciones

- 588.** La comisión ya ha abordado anteriormente los pedidos de las autoridades militares a los sindicatos de que devolvieran sus certificados de registro («formulario 7») en relación con el artículo 2 del Convenio (véanse los párrafos 573 a 577 *supra*). No obstante, esta práctica también plantea problemas de conformidad con el artículo 4 del Convenio, dado que la cancelación del registro, en las circunstancias actuales, tiene consecuencias graves y un efecto equiparable a la disolución o suspensión por vía administrativa.
- 589.** Además, la comisión toma nota de que las autoridades militares han declarado que 16 sindicatos y organizaciones de la sociedad civil no están registrados legalmente de conformidad con la Ley de Organizaciones Sindicales (véase el párrafo 434 *supra*). A pesar de que las autoridades militares han sostenido en comunicaciones con los mecanismos de control de la OIT y en medios de comunicación de Myanmar que esto no equivale a haber declarado a estas organizaciones «ilegales», varias de sus declaraciones públicas se refieren a ellas en esos términos. Sin perjuicio de si estas organizaciones han sido declaradas ilegales, el anuncio por el cual se las declara no registradas de acuerdo con la Ley de Organizaciones Sindicales, especialmente habida cuenta de las medidas adoptadas en su contra en este sentido o la amenaza de hacerlo, han provocado en la práctica que estas organizaciones ya no puedan desarrollar actividades en defensa de los derechos de los trabajadores.
- 590.** La comisión destaca que, de conformidad con el Convenio núm. 87, las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa. En los casos en que autoridades administrativas imponen este tipo de medidas —que implican un riesgo grave de interferencia arbitraria en la existencia y las actividades de las organizaciones—, estas deben estar acompañadas de garantías judiciales efectivas, como el derecho de apelar ante un tribunal independiente e imparcial.
- 591.** La comisión concluye que las prácticas mencionadas, en la medida en que atañen a los sindicatos, constituyen la suspensión o disolución por vía administrativa de las organizaciones en cuestión, lo cual no puede impugnarse mediante procedimientos independientes y, por lo tanto, no está de acuerdo con el artículo 4 del Convenio.

Conclusiones con respecto a restricciones específicas a los derechos establecidos en el Convenio núm. 87

- 592.** Sobre la base de las pruebas recibidas, la comisión llega a la conclusión de que, desde el golpe de Estado en Myanmar, se exige a los sindicatos que devuelvan sus certificados de registro y reelijan a sus dirigentes, no se les permite cobrar las cuotas sindicales y deben competir con sindicatos amarillos y comités de coordinación en el lugar del trabajo que cuentan con el apoyo de los empleadores. Las huelgas en el lugar de trabajo son reprimidas por la policía o las fuerzas militares, los huelguistas son amenazados o detenidos y no existen vías de recurso independientes e imparciales para las violaciones de derechos laborales.
- 593.** En estas circunstancias, la comisión concluye que las medidas impuestas por las autoridades militares, incluidas las autoridades laborales que están bajo su control, en combinación con el clima de inseguridad absoluta y amenazas constantes a dirigentes sindicales y sindicalistas, provoca restricciones de amplio alcance a los derechos sindicales específicos consagrados en el Convenio núm. 87. Estas incluyen restricciones al derecho de constituir organizaciones de trabajadores sin autorización previa (artículo 2), el derecho de elegir libremente sus representantes, el derecho de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción (artículo 3) y el derecho a no estar sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa (artículo 4). Por consiguiente, la comisión concluye que las medidas mencionadas adoptadas por las autoridades militares violan las obligaciones de Myanmar en virtud del Convenio núm. 87 e impiden la aplicación plena y efectiva del Convenio en la legislación y en la práctica.
- 594.** La comisión estima que, aunque se ha centrado en su mandato respecto de la situación de la libertad sindical en Myanmar tras el golpe militar de 2021, para garantizar el pleno cumplimiento por Myanmar del Convenio, también se deben adoptar medidas cuando el país haya retornado a las instituciones y procesos democráticos, para abordar los asuntos legislativos y de otra índole que están pendientes ante la CEACR, que durante varios años ha realizado recomendaciones específicas con respecto a la reforma de la legislación laboral en el país.

B. Conclusiones relativas al cumplimiento del Convenio núm. 29

- 595.** Los Estados para los cuales el Convenio núm. 29 está en vigor tienen la obligación de erradicar el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas (artículo 1, 1)), a fin de que su exigencia sea objeto de sanciones penales y para garantizar que las sanciones impuestas por ley sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente (artículo 25). El artículo 2, 1) del Convenio núm. 29 define la expresión «trabajo forzoso u obligatorio» como cualquier trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. El artículo 2, 2) apartados a) a e) excluye ciertas formas de «trabajo o servicio» obligatorio de la definición de «trabajo forzoso u obligatorio», por lo que excluye estas formas de trabajo o servicio del ámbito de aplicación del Convenio.
- 596.** A fin de llegar a una conclusión con respecto al cumplimiento por Myanmar de sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 29, la comisión debe evaluar, en primer lugar, si las prácticas que la comisión ha corroborado, establecidas en el capítulo 7, sección C que precede, entran dentro de la definición de «trabajo forzoso u obligatorio» que figura en el artículo 2 del Convenio. Posteriormente, examinará el cumplimiento por Myanmar de sus obligaciones en virtud de los artículos 1 y 25 del Convenio.
- 597.** La comisión recuerda que los militares de Myanmar declararon un estado de emergencia el 1.º de febrero de 2021. Como se sostuvo anteriormente en relación con el Convenio núm. 87,

la comisión considera que no es necesario que examine la constitucionalidad del estado de emergencia declarado por los militares, pero debe evaluar sus efectos en la aplicación del Convenio núm. 29.

- 598.** Al igual que con el Convenio núm. 87, el Convenio núm. 29, que también es un convenio fundamental de la OIT no contiene una cláusula general de exención que permita a los Estados parte suspender el cumplimiento de sus obligaciones en caso de una emergencia pública, como puede hallarse en otros instrumentos internacionales de derechos humanos ¹⁰¹⁹. No obstante, una excepción a la definición de trabajo forzoso establecida en el artículo 2, 2), d) del Convenio se refiere a cualquier trabajo o servicio que exigido en casos de fuerza mayor. Esta excepción está sujeta a condiciones específicas, y la comisión debe evaluar si es posible excluir cualquier trabajo o servicio obligatorio del ámbito de aplicación del Convenio en virtud de esta disposición. Aunque esta cláusula no se ha invocado ante la comisión, esta evaluará su aplicabilidad en caso de que ello sea necesario a la luz de los hechos establecidos.

Evaluación de determinadas prácticas a la luz de la definición de trabajo forzoso u obligatorio que figura en el artículo 2 del Convenio

Trabajo exigido por las autoridades militares de Myanmar en el contexto del conflicto armado

- 599.** La comisión concluye que, a partir de las pruebas recabadas, las autoridades militares de Myanmar y las fuerzas armadas asociadas a ellas siguen utilizando a la población local para llevar a cabo trabajo o servicios en el contexto del conflicto armado y las actividades militares (véanse los párrafos 475 a 496 *supra*). Los tipos de trabajos o servicios que se exigen a los habitantes locales y las circunstancias en las que se exigen han evolucionado junto con la naturaleza y la dimensión del conflicto. Las intervenciones militares sobre el terreno ya no están concebidas únicamente para obtener y mantener el control territorial de zonas dominadas por movimientos políticos basados en cuestiones étnicas que procuran mayor autonomía y sus organizaciones armadas. Desde la toma del poder el 1.º de febrero de 2021, los objetivos, las estrategias y las tácticas del ejército también han estado dirigidos a erradicar a todas las fuerzas políticas que se oponen a los militares, incluidos grupos armados asociados con ellos.
- 600.** Como consecuencia de ello, las fuerzas militares han recurrido al uso indiscriminado de artillería y ataques aéreos, así como al incendio de aldeas, lo que provocó el desplazamiento masivo de la población. Un testigo informó que, debido a los ataques y el desplazamiento, en algunas zonas no queda nadie que pueda ser sometido a trabajo forzoso. Sin embargo, en zonas con presencia militar sobre el terreno, hay una amenaza permanente de trabajo forzoso exigido por los militares, que a menudo provoca que hombres jóvenes deban ocultarse fuera de sus aldeas para evitar encuentros con los militares, que podrían obligarlos a trabajar como porteadores. De hecho, las pruebas recabadas demuestran que uno de los aspectos principales del trabajo o los servicios exigidos por los militares es el uso de civiles como porteadores. En las aldeas donde no hay hombres, los soldados convocan a las mujeres para que desempeñen trabajos o servicios para ellos. La comisión ha constatado que se ordena verbalmente a habitantes locales a acompañar a los soldados como porteadores o guías, y que los recogen aleatoriamente cuando los soldados pasan por sus aldeas o al borde de las carreteras y en los campos. En otros casos, los soldados ordenan a los administradores locales

¹⁰¹⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4, 1).

de que identifiquen o reúnan a un número determinado de habitantes para que brinden estos servicios a las fuerzas militares.

601. Muchas de las descripciones recibidas acreditan la brutalidad y violencia extremas contra la población local, incluidos relatos de habitantes a quienes se ha exigido trabajo forzoso. Muchos de ellos han sido golpeados, torturados o asesinados. Las personas que se niegan a realizar el trabajo que se les ordena afrontan un riesgo elevado de ser acusadas de apoyar a la oposición y de ser asesinadas en el acto. Aunque la comisión no ha recibido pruebas o testimonios directos sobre casos de violencia de género, las constataciones y la información proporcionada por los órganos pertinentes de las Naciones Unidas señalan que las mujeres están siendo sometidas al mismo tipo de violencia en el contexto del porteo, el trabajo como guías o cuando brindan otros servicios a las fuerzas militares (véase el párrafo 473 *supra*).
602. Según testimonios orales presentados ante la comisión, exposiciones escritas y otros materiales documentales, los aldeanos que trabajan como porteadores o guías también son utilizados por los soldados como «escudos humanos», o los aldeanos son tomados como rehenes para servir como escudos humanos sin que se les pida que realicen ningún otro trabajo. Los soldados también obligan a los habitantes locales a que les brinden servicios de transporte utilizando sus vehículos civiles privados, en particular para transportar soldados o equipamiento y materiales de un lugar a otro. Esos servicios de transporte no solo apoyan las operaciones militares, sino que además pueden estar destinados a proteger a los soldados de ser atacados. Los servicios exigidos por las fuerzas militares a la población local incluyen trabajo en la construcción y el mantenimiento de campamentos, trabajo doméstico en los campamentos, así como el suministro de alimentación y alojamiento. Al igual que en el caso de los servicios de porteadores o guías, los habitantes locales corren un riesgo grave de ser castigados por las fuerzas militares si se niegan a desempeñar estos servicios o trabajos.
603. Debido a la relativa calma en el estado de Rakhine como consecuencia de un acuerdo informal de alto el fuego entre las autoridades militares de Myanmar y el Ejército de Arakan, se considera que la práctica de obligar a los habitantes locales a trabajar como porteadores es menos prevalente en esa parte del país. No obstante, la comisión ha constatado que las fuerzas militares de Myanmar siguen utilizando a miembros de la comunidad Rohingya, incluidos niños, para realizar otro tipo de trabajo, como el cultivo, la construcción y el mantenimiento de campamentos y fortificaciones, y la recolección de recursos naturales. Se imponen diversos tipos de sanciones por no realizar el trabajo solicitado, como la extracción de dinero o la denegación de acceso a bosques para recolectar recursos naturales para su sustento.
604. La comisión recuerda en este sentido que su informe de 1998 ya señalaba que la población Rohingya era especialmente vulnerable a ser sometida a trabajo forzoso. Posteriormente, la Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar confirmó que seguía existiendo un patrón de prácticas abusivas, que incluían el trabajo forzoso, a las que eran sometidos los rohinyás. Sobre la base de la información recabada, la comisión actual puede únicamente concluir que los factores que sustentan esta vulnerabilidad y fomentan la exigencia del trabajo forzoso a los rohinyás siguen siendo los mismos. La población Rohingya sigue sufriendo marginación y discriminación por motivo de religión y etnia, incluido con respecto al acceso a la ciudadanía como consecuencia de la Ley de Ciudadanía de 1982. Los rohinyás afrontan restricciones a la libertad de movimiento y carecen de acceso igualitario a la protección que ofrece la ley. Además, las mujeres rohinyás sufren discriminación interseccional por motivo de género, religión y origen étnico, incluidas la violencia y el acoso por razón de género.

- 605.** A la luz de lo anterior, la comisión concluye que las prácticas descritas en los párrafos 600 a 604 constituyen «trabajo o servicios» en el sentido del artículo 2, 1) del Convenio, que son exigidos por las fuerzas militares bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual las personas sujetas a ese trabajo no se ofrecen voluntariamente. La comisión destaca a este respecto que la comisión de 1998 sostuvo que los trabajos y servicios descritos anteriormente, que también eran parte de sus conclusiones, no formaban parte de las cláusulas de excepción establecidas en el artículo 2, 2) del Convenio ¹⁰²⁰. Por este motivo, la comisión no considera necesario volver a examinar esta cuestión, dado que las circunstancias y modalidades en virtud de las cuales se exige el trabajo no han cambiado esencialmente. Por consiguiente, la comisión concluye que ninguna de las prácticas mencionadas entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 2, 2), d) o de cualquiera de las otras cláusulas de excepción establecidas en el artículo 2, 2) del Convenio.
- 606.** La comisión también reconoce que, sobre la base de las pruebas y la información presentadas, no está en posición de evaluar con precisión el alcance del trabajo forzoso exigido a la población local en el contexto del conflicto armado en todas las zonas del país. Sin embargo, considera que el uso generalizado y sistemático de trabajo forzoso constatado por la Misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar continúa y se ha intensificado habida cuenta de la expansión del conflicto armado en grandes partes del país ¹⁰²¹.

Reclutamiento en las fuerzas armadas o milicias asociadas y participación en entrenamiento militar

- 607.** Según lo dispuesto en el artículo 2, 2), a) del Convenio núm. 29 «cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar» no constituye trabajo forzoso u obligatorio. La comisión toma nota de que la Ley sobre el Servicio Militar aprobada en 2010 por el entonces Concejo de Estado para la Paz y el Desarrollo dispone la obligación de todos los ciudadanos de Myanmar, mujeres y hombres mayores de 18 años, de realizar el servicio militar obligatorio. No obstante, la comisión desconoce que se hayan emitido reglamentaciones, estatutos, procedimientos, anuncios, decretos o directivas, como lo exige el artículo 32 de la Ley, para poner en práctica el servicio militar obligatorio. Además, el Comandante en Jefe ha realizado un anuncio que la comisión entiende como un indicio de que la Ley aún no se ha implementado (véase el párrafo 491 *supra*). Por lo tanto, al parecer, Myanmar no tiene en marcha un sistema de servicio militar obligatorio basado en legislación al respecto. A partir de lo cual, la comisión infiere que no se convoca a los ciudadanos a realizar el servicio militar y, por lo tanto, no se aplica la cláusula de excepción que figura en el artículo 2, 2), a). Con respecto al reclutamiento en las fuerzas armadas de Myanmar, para que este tipo de reclutamiento sea conforme con el Convenio, debe ser voluntario y no debe existir amenaza de una pena.
- 608.** Dado que la comisión no ha recibido información lo suficientemente detallada ni pruebas directas acerca de incidentes específicos de reclutamiento forzoso en las fuerzas armadas o en fuerzas armadas o milicias asociadas, o de la participación forzosa en entrenamiento militar, no llegará a una conclusión sobre este asunto. No obstante, la comisión está preocupada por los informes de las Naciones Unidas, medios de comunicación locales y organizaciones no gubernamentales en los que se señala que persiste el reclutamiento forzoso en las fuerzas

¹⁰²⁰ OIT, Informe de la comisión de encuesta de 1998, párrs. 485 a 488.

¹⁰²¹ En marzo de 2023, el ACNUDH informó de que alrededor del 80 por ciento de los 330 municipios del país han sido afectados por enfrentamientos armados. ACNUDH, «[Situation of human rights in Myanmar](#)», 2023.

armadas de Myanmar y grupos armados asociados, así como la participación en entrenamiento militar, incluido de niños (véanse los párrafos 493 y 494 *supra*).

Trabajo penitenciario

- 609.** Al igual que ocurre en otros países, las penas de prisión son algunas de las sanciones dispuestas por el Código Penal y las personas condenadas a dichas penas no están obligadas a trabajar (véase el párrafo 502 *supra*). La comisión toma nota de que, tras el golpe de Estado en febrero de 2021, las autoridades militares han tipificado nuevos delitos penales que, como se mencionó anteriormente, tienen una formulación muy imprecisa. Las personas halladas culpables de haber cometido estos delitos son pasibles de ser condenadas a prisión con trabajo forzoso.
- 610.** Como consecuencia de la declaración del estado de emergencia, se han otorgado facultades judiciales al Comandante en Jefe y las autoridades militares han asumido el control del Poder Judicial, incluida la creación de tribunales especiales en cárceles y el reemplazo de jueces en la Corte Suprema y en tribunales superiores de todo el país. Además, se ha declarado la ley marcial en 48 de 330 municipios. En los municipios bajo ley marcial, 23 delitos, incluidos delitos recientemente introducidos, formulados de un modo impreciso, son sancionables con encarcelamiento con trabajo forzoso mediante condenas impuestas por tribunales militares, cuyos fallos son inapelables.
- 611.** Un gran número de personas que han expresado puntos de vista y opiniones críticas de la toma del poder y régimen militares, entre ellas dirigentes sindicales y sindicalistas, han sido condenadas a prisión con trabajo forzoso, incluido por tribunales militares. Las pruebas presentadas a la comisión dan cuenta de la ausencia sistemática del debido proceso en estos procedimientos penales (véanse los párrafos 415 a 421 *supra*).
- 612.** Habida cuenta de lo anterior, la comisión considera que, en el presente caso, es difícil aceptar que la exigencia del trabajo forzoso como consecuencia de una sentencia judicial a individuos que han expresado opiniones contrarias a las fuerzas militares esté contemplada por la excepción dispuesta en el artículo 2, 2, c) cuando los procedimientos judiciales han carecido manifiestamente de independencia e imparcialidad y no han observado las normas mínimas del debido proceso. La comisión considera que, tras la declaración del estado de emergencia y las medidas subsiguientes adoptadas por el régimen militar para tomar el control del Poder Judicial y reprimir la oposición, los procedimientos entablados contra esas personas, en particular, han carecido de independencia e imparcialidad. Por consiguiente, la comisión concluye que la exigencia de trabajo penitenciario a esas personas no entra dentro de la excepción al trabajo forzoso establecida en el artículo 2, 2, c) del Convenio núm. 29.
- 613.** Al tiempo que toma nota de que el Convenio núm. 105 no entra dentro del mandato de la comisión, como se explicó anteriormente, la comisión desea recordar que se trata de un convenio fundamental que prohíbe hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo penitenciario «como medio de coerción política» o «como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido»¹⁰²², o «como castigo por haber participado en huelgas»¹⁰²³. Cabe destacar que, de conformidad con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión

¹⁰²² Convenio núm. 105, art. 1, a).

¹⁰²³ Convenio núm. 105, art. 1, d).

enmendada en 2022, «todos los Miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen el compromiso de respetar de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios [fundamentales]»¹⁰²⁴.

Obligaciones del servicio nacional, movilización de mano de obra en emergencias y libertad de cesar el empleo público

- 614.** El servicio militar obligatorio previsto en virtud de la Ley de Servicio Militar del Pueblo (2010) dispone el reclutamiento de los denominados «técnicos Tatmadaw», un término definido como «personas que sirven en las fuerzas de defensa y que están enlistadas como técnicos y especialistas técnicos de conformidad con los criterios del consejo del servicio de defensa (artículo 2, c)»¹⁰²⁵. Además, la Ley dispone el reclutamiento de «expertos», un término definido por ley como «médicos, ingenieros, técnicos o cualquier persona que practica algún tipo de especialidad» (artículo 2, d)).
- 615.** A pesar de que la Ley de 2010 aún no se ha puesto en práctica, como parece ser el caso (véase el párrafo 491 *supra*), la comisión debe abordar su compatibilidad con el Convenio. En cuanto al reclutamiento de «expertos Tatmadaw», Myanmar está obligado, en la legislación y en la práctica, a asegurar que las personas reclutadas como «expertos Tatmadaw» solamente desempeñen trabajo de carácter exclusivamente militar. El trabajo que no es únicamente de carácter militar desempeñado por «expertos Tatmadaw» no está contemplado en la cláusula de excepción del artículo 2, 2, a) del Convenio y, por lo tanto, entra dentro del alcance del Convenio y constituye trabajo forzoso u obligatorio. Según la definición del artículo 2, d) de la Ley, los «expertos» aparentemente no están integrados en el Tatmadaw y, a primera vista, no desempeñan trabajo de una naturaleza exclusivamente militar. Es así que este tipo de servicio obligatorio no está contemplado en la cláusula de excepción que figura en el artículo 2, 2, a) del Convenio y, por consiguiente, no es compatible con este.
- 616.** Además, la Ley de 2010 dispone una base legal para la movilización militar «cuando surge o hay suficiente motivo para que surja un estado de emergencia que pone en peligro la defensa y la seguridad de un estado en una región, o en todo el Estado» (artículo 21, a)). La comisión considera que es necesario realizar un examen más profundo del artículo 21, a) de la Ley de 2010 y de qué modo se aplicaría en la práctica a fin de entender sus repercusiones en la aplicación del Convenio, dado que está formulado en términos amplios. En este sentido, la comisión considera que también sería necesario asegurar en la legislación y en la práctica que la duración, el alcance y la naturaleza del servicio obligatorio en situaciones de emergencia se limite a lo estrictamente necesario en función de las exigencias de la situación.
- 617.** Por último, la comisión recuerda que ha recibido testimonio en relación con trabajadores de la salud que, tras haber finalizado sus estudios, están obligados a trabajar en establecimientos del sector público durante un número de años determinado y que todo individuo que decida renunciar será sancionado. También ha recibido información de que no se permite a los soldados renunciar a su empleo en las fuerzas armadas (véase el párrafo 514 *supra*). Los esfuerzos futuros para armonizar la legislación y la práctica en Myanmar con el Convenio núm. 29 deberían evaluar y abordar estos asuntos en detalle, teniendo en cuenta las orientaciones de los mecanismos de control de la OIT.

¹⁰²⁴ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión enmendada en 2022, párr. 2.

¹⁰²⁵ Traducción oficiosa al inglés.

Imposición de obligación de servicio a comercios

618. La comisión ha recabado pruebas que demuestran que, antes de las llamadas «huelgas silenciosas» organizadas por el Movimiento de Desobediencia Civil como forma de expresar oposición a la toma del poder y al régimen militar, las autoridades militares advirtieron a los propietarios de tiendas y comercios que serían sancionados con la clausura de sus establecimientos si participaban en las huelgas. Como la comisión ha podido comprobar, algunos comercios cerraron durante las huelgas y sus propietarios fueron detenidos, acusados penalmente, condenados y encarcelados. Al mismo tiempo, la comisión observa que otros propietarios de comercios que habitualmente habrían cerrado sus establecimientos en apoyo al Movimiento de Desobediencia Civil, se mantuvieron abiertos debido a la amenaza de sanciones por los militares. En estas circunstancias, la comisión concluye que se exigió a los comercios que brindaran servicios bajo la amenaza de una sanción y, por lo tanto, fueron sometidos a trabajo forzoso u obligatorio en el sentido del Convenio, dado que este tipo de servicio obligatorio no figura en ninguna de las excepciones mencionadas en el artículo 2, 2) del mismo.

Horas extraordinarias

619. Varios testigos y escritos hacen referencia a prácticas de «horas extraordinarias forzosas» en el sector de la confección y las conclusiones conexas de la comisión figuran en los párrafos 505 a 513 que anteceden. En este sentido, la comisión toma nota de que, de conformidad con lo establecido en la Ley de Fábricas, no se podrá exigir o permitir que un empleado trabaje en una fábrica más de 44 horas en una semana, salvo por motivos técnicos de carácter continuo ¹⁰²⁶. La Ley establece además un límite de ocho horas de trabajo al día, con una pausa al menos cada cinco horas, y dispone que las pausas y las horas de trabajo tomadas en conjunto no podrán exceder las diez horas en una jornada ¹⁰²⁷. Una directiva administrativa de 2012 fijó un límite máximo de veinte horas extraordinarias por semana en el trabajo en fábricas, con un límite máximo de tres horas al día de lunes a viernes y un límite de cinco horas los sábados ¹⁰²⁸. El empleador deberá solicitar el consentimiento de trabajador y la aprobación de las autoridades de inspección del trabajo antes de solicitar el desempeño del trabajo en un día de descanso semana ¹⁰²⁹ o en un día festivo ¹⁰³⁰. De conformidad con la Ley de Empleo y Desarrollo de Competencias, las «horas extraordinarias» es una de los «elementos» que «deberá incluirse en el contrato de empleo» ¹⁰³¹. El contrato oficial de trabajo normalizado emitido por el MOLIP en 2017 incluye una cláusula en la que se estipula que «el empleador y

¹⁰²⁶ Ley de Fábricas, art. 59.

¹⁰²⁷ Ley de Fábricas, arts. 62 y 63.

¹⁰²⁸ Dirección de Empleo y Seguridad Social del Departamento de Inspección de Fábricas y Leyes Generales del Trabajo, Directiva núm. 615/2/a la ya- law 2/12 (1584) de 11 de diciembre de 2012.

¹⁰²⁹ Ley de Fábricas, art. 60, 1), b), ii), en su versión enmendada por el artículo 27 de la Ley de Enmienda de la Ley de Fábricas de 1951 (2016), que dispone lo siguiente: «el empleador o director que requiera que sus empleados trabajen en su día de descanso semanal, podrá, con el consentimiento de estos, solicitar la autorización del Departamento de Inspección de Fábricas y de la Legislación del Trabajo o de un inspector nombrado por el Departamento, con al menos tres días de antelación, y únicamente podrá solicitar a los trabajadores que desempeñen ese trabajo después de haber recibido la autorización». El Reglamento de Licencias y Vacaciones, párr. 9 establece lo siguiente: «Si las circunstancias exigen que se trabaje en el día de descanso semanal, será necesario obtener, en primer lugar, el consentimiento del trabajador. Además, se deberá solicitar la autorización del Departamento y no se podrá actuar sin su aprobación» (traducción no oficial).

¹⁰³⁰ Reglamento de Licencias y Vacaciones, párr. 17 y 18.

¹⁰³¹ Ley de Empleo y Desarrollo de Competencias, art. 5, 2), b), 8).

el empleado podrán acordar mutuamente que el empleado trabajará horas extraordinarias de conformidad con la legislación laboral aplicable»¹⁰³².

- 620.** Una serie de testigos, trabajadoras y extrabajadoras de fábricas de confección y sindicalistas del sector, destacaron que las trabajadoras en principio desean trabajar horas extraordinarias. Las horas extraordinarias son fundamentales para su sustento, dado que la remuneración básica es extremadamente baja y los precios de los productos básicos han aumentado. La comisión considera que la disponibilidad general o la disposición de los trabajadores para trabajar horas extraordinarias, e incluso su consentimiento, en principio, para realizar horas extraordinarias, no impide que se exija a esos trabajadores que realicen horas extraordinarias en un modo contrario al Convenio, dado que la amenaza de una sanción puede invalidar un ofrecimiento voluntario anterior.
- 621.** A pesar de que relatos de testigos e informes de organizaciones no gubernamentales que presentaron resultados de un estudio indican que los trabajadores del sector de la confección realizan largas jornadas de trabajo, que incluyen fines de semana y días festivos, la comisión no posee información lo suficientemente detallada para evaluar el grado en que se han trabajado horas extraordinarias en casos específicos, más allá de los límites de horas de trabajo impuestos por la legislación nacional. No obstante, las pruebas recabadas por la comisión demuestran claramente que las fábricas han aumentado las metas de producción y han presionado de distinta forma a los trabajadores para que alcancen esas metas. Como los trabajadores no han podido alcanzar esas nuevas metas de producción trabajando una jornada ordinaria, se han visto obligados a exceder sus horas de trabajo normales y las horas extraordinarias a menudo no son compensadas. Al mismo tiempo, los trabajadores que no han alcanzado las metas de producción han tenido que firmar cartas de advertencia, han recibido amenazas de despido, han sido trasladados a puestos menos calificados o han sido agredidos verbalmente por sus supervisores. En varias ocasiones, a los trabajadores que no estaban dispuestos o disponibles para trabajar horas extraordinarias se les dijo que no se les asignarían horas extraordinarias en el futuro, lo cual implica una pérdida importante de ingresos, o que afrontarían otras dificultades, como que no se les otorgue licencia.
- 622.** La comisión no ha alcanzado ninguna conclusión acerca de las prácticas de horas extraordinarias en establecimientos o casos específicos, dado que para llegar a tales determinaciones debería contar con información más detallada, lo cual incluye acceder al país y las fábricas en cuestión, para poder tener en cuenta todas las circunstancias de cada caso. No obstante, la comisión concluye que la información y las pruebas presentadas señalan, a primera vista, la existencia de situaciones en las cuales se han impuesto horas extraordinarias en circunstancias que pueden haber constituido trabajo forzoso en el sentido del Convenio. Este sería el caso, por ejemplo, en instancias en las cuales trabajadores son obligados a trabajar horas extraordinarias sin remuneración para alcanzar metas de producción no razonables, y se amenaza a los trabajadores en cuestión con imponer sanciones, como el despido o la exclusión de horas extraordinarias en el futuro. Si bien tanto el trabajo remunerado como el no remunerado pueden constituir trabajo forzoso en el sentido del Convenio, la realización de horas extraordinarias no remuneradas en esos casos señala claramente la ausencia de un ofrecimiento voluntario. Además, las amenazas de despido y exclusión de oportunidades futuras de horas extraordinarias son una amenaza especialmente grave en el contexto actual en que trabajadores y hogares en Myanmar sufren graves

¹⁰³² MOLIP, Notificación núm. 140/2017, 28 de agosto de 2017, y plantilla del contrato de trabajo, apdo. 8 (traducción oficial al inglés).

dificultades económicas y los jornaleros son especialmente vulnerables. El hecho de que el nivel actual del salario mínimo legal ya no brinde ninguna protección significativa a la luz de los recientes aumentos pronunciados de los precios de los productos básicos (véanse los párrafos 225 y 226 *supra*) es un factor que contribuye a la vulnerabilidad económica de los trabajadores, incluida su vulnerabilidad a las prácticas de trabajo forzoso.

- 623.** Por último, sobre la base de las pruebas específicas recibidas, la comisión considera que las limitaciones graves a los sindicatos que representan los intereses de los trabajadores, que han evolucionado desde la toma del poder por los militares y que se describen en detalle en las conclusiones de la comisión relativas al Convenio núm. 87 (véase el capítulo 7, sección B), aumentan aún más el riesgo de que se impongan horas extraordinarias a los trabajadores de un modo que podría constituir trabajo forzoso u obligatorio en el sentido del Convenio núm. 29. En las circunstancias actuales, en la mayoría de los casos los sindicatos ya no pueden ayudar a proteger los derechos de los trabajadores, por ejemplo vigilando las leyes y reglamentos del trabajo, asistiendo a los trabajadores a presentar quejas relativas al trabajo forzoso u otras violaciones de las leyes laborales o participando en la resolución de conflictos colectivos o la negociación colectiva.

Cumplimiento por Myanmar de sus obligaciones en virtud de los artículos 1 y 25 del Convenio núm. 29

- 624.** Como se explicó en el capítulo 6, la obligación de Myanmar de suprimir el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, prevista en el artículo 1, 1) del Convenio núm. 29, implica una obligación del Estado de abstenerse de emplear trabajo forzoso u obligatorio, según se define en el Convenio. Esta obligación compete al propio Estado, incluidos todos sus órganos y entidades, como las fuerzas armadas y los servicios públicos. El artículo 1 también conlleva la obligación del Estado de adoptar medidas con miras a derogar toda legislación que autorice o permita la imposición de trabajo forzoso u obligatorio, así como para asegurar que dicho trabajo no sea exigido en la práctica por sus órganos o entidades, incluidas personas que actúan en su nombre. Además, de conformidad con el artículo 1, 1) del Convenio, el Estado tiene una obligación de asegurar que terceros, como particulares y empleadores, no impongan ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio.
- 625.** Sobre la base de sus conclusiones, según lo establecido en el capítulo 7, sección C, la comisión concluye que el empleo sistemático persistente y generalizado de habitantes locales por los militares de Myanmar para desempeñar diferentes tipos de trabajo o servicios, incluido como porteadores, guías y escudos humanos, así como para el cultivo, la construcción y el mantenimiento de campamentos o instalaciones militares y el suministro de transporte, alojamiento, alimentos y trabajo doméstico, viola las obligaciones de Myanmar, de conformidad con el artículo 1 del Convenio.
- 626.** Además de haber concluido que la excepción que figura en el artículo 2, 2), c) del Convenio (véase el párrafo 612 *supra*) no contempla la exigencia de trabajo penitenciario, como resultado de una condena, a personas que han expresado opiniones opuestas a los militares cuando los procedimientos han manifiestamente carecido de independencia, imparcialidad y las debidas garantías procesales, la comisión considera que la exigencia de trabajo penitenciario en esos casos no está de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 29.
- 627.** Asimismo, los servicios que las autoridades militares exigieron a los comercios en días de «huelga silenciosa», en el contexto del Movimiento de Desobediencia Civil, constituyeron trabajo forzoso u obligatorio en el sentido del Convenio, y la exigencia de estos servicios violó

las obligaciones de Myanmar en virtud del artículo 1 del Convenio, dado que este tipo de servicio obligatorio no está contemplado en ninguna de las excepciones referidas en el artículo 2, 2).

- 628.** La comisión toma nota además de que durante muchos años los órganos de control de la OIT han instado a que se enmiende la cláusula de excepciones redactada de manera amplia en el artículo 359 de la Constitución de Myanmar, que permite la exigencia de trabajo forzoso en el contexto de «tareas asignadas por la Unión de conformidad con la ley en el interés público». La comisión suscribe esta solicitud y considera que el artículo 359 de la Constitución permite exigir trabajo forzoso, en contravención del Convenio. Un ejemplo de ello es la Ley sobre el Servicio Militar (2010), que permite el uso de reclutas militares para trabajo que no es estrictamente de carácter militar, lo cual no es compatible con las obligaciones de Myanmar de conformidad con el Convenio núm. 29.
- 629.** Habida cuenta de que en Myanmar varias leyes prohíben el uso de trabajo forzoso por cualquier persona, la comisión recuerda que el artículo 25 del Convenio obliga al país a asegurarse de aplicar de manera estricta las sanciones impuestas por ley. No obstante, los militares de Myanmar siguen exigiendo trabajo forzoso con total impunidad en el contexto del conflicto armado y las actividades militares. A pesar de que en 2018, la Misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar constató el empleo generalizado y sistemático de trabajo forzoso por los militares, el Gobierno y, tras el golpe de Estado, las autoridades militares no han proporcionado información satisfactoria a la CEACR o la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sobre el enjuiciamiento y la condena de los autores. Las autoridades militares tampoco proporcionaron información adecuada en respuesta a la solicitud de información de la comisión sobre el número de investigaciones y enjuiciamientos realizados y de condenas y sanciones impuestas por violaciones a la prohibición del trabajo forzoso (véase el párrafo 518 *supra*). La comisión se ve obligada a concluir que la situación con respecto a la aplicación de la prohibición del trabajo forzoso se ha deteriorado desde la toma del poder por los militares y el derrumbe consiguiente del Estado de derecho. El control directo de los militares y su participación en la labor del Poder Ejecutivo y Judicial bajo el estado de emergencia impide realizar un examen objetivo, independiente y significativo de las quejas sobre trabajo forzoso. Además, en el clima de violencia actual, las víctimas de trabajo forzoso impuesto por los militares temen ser objeto de represalias si presentan quejas.
- 630.** Volviendo a la obligación de Myanmar de no permitir que terceros, como particulares y empleadores, utilicen trabajo forzoso u obligatorio, la comisión concluye que la información y las pruebas presentadas señalan a primera vista la existencia de situaciones en las cuales la realización de horas extraordinarias en el sector de la confección puede, en algunos casos, haber constituido trabajo forzoso u obligatorio en el sentido del Convenio (véase el párrafo 622 *supra*). En este sentido, la comisión recuerda que los artículos 1 y 25 del Convenio exigen que Myanmar se asegure de que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley se encuentren en condiciones de desempeñar sus funciones con miras a asegurar que se aplique estrictamente la prohibición del trabajo forzoso. Debido a que en muchos casos la acumulación de ciertas violaciones del derecho laboral puede ser un indicador de trabajo forzoso, los inspectores del trabajo desempeñan un papel fundamental en identificar violaciones del derecho laboral y advertir a otras autoridades competentes sobre casos de trabajo forzoso que han sido detectados a fin de asegurar el cumplimiento estricto de la ley, como exige el artículo 25 del Convenio.
- 631.** Ni el Gobierno ni las autoridades militares, desde que tomaron el poder el 1.º de febrero de 2021, han proporcionado información satisfactoria sobre medidas de aplicación de la prohibición del trabajo forzoso en ningún sector de la economía. Aunque se estableció un

Mecanismo Nacional de Trabajo Forzoso en 2019, la comisión toma nota, a partir de la información proporcionada por las autoridades militares en julio de 2023, de que el mecanismo no ha recibido ninguna queja desde principios de 2021.

- 632.** Las principales federaciones sindicales se han retirado del comité que supervisa el mecanismo nacional de quejas sobre trabajo forzoso debido a su discrepancia con la toma de poder militar y, en particular, porque sus dirigentes están siendo acusados y enjuiciados por las autoridades militares. Ello también implica que, en su calidad de sindicalistas que representan los intereses de los trabajadores, no pueden presentar casos ante el Mecanismo. Además, las autoridades militares no han brindado información sobre los resultados de las inspecciones del trabajo realizadas, mientras que testigos con información de primera mano sobre el funcionamiento del órgano de inspección del trabajo y el sistema de inspección en Myanmar han planteado de manera coherente y consistente la cuestión de la competencia, la corrupción y la falta de objetividad e independencia de los inspectores del trabajo.
- 633.** Por último, la comisión toma nota de que la sanción por la exigencia de trabajo forzoso u obligatorio dispuesta en el artículo 374 del Código Penal es una condena de un año de prisión o una multa, o ambos, y de conformidad con el artículo 27, A) de la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas la sanción es una pena de prisión de un máximo de un año o una multa de hasta 100 000 kyats, o ambos. Por su parte, el trabajo forzoso en el contexto de la trata de personas, en virtud de la Ley Contra la Trata de Personas, es castigado con una pena de prisión de un mínimo de cinco años y un máximo de diez años, y de diez años a cadena perpetua en el caso de la trata de mujeres, niños y jóvenes. Teniendo en cuenta la gravedad del delito en cuestión y la necesidad de que las penas tengan un efecto disuasorio, la comisión opina que las sanciones establecidas en el Código Penal y la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, que incluso imponen un castigo insignificante como una multa, no pueden considerarse realmente eficaces.
- 634.** A la luz de lo anterior, la comisión concluye que la no adopción por Myanmar de medidas necesarias tanto en la legislación como en la práctica para asegurar que los miembros de las fuerzas armadas no impongan trabajo forzoso, mediante la aplicación estricta de las penas establecidas por ley, y la actual falta de una aplicación adecuada de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio con respecto a terceros, incluido en el sector de la confección, violan las obligaciones de Myanmar de conformidad con los artículos 1 y 25 del Convenio núm. 29. Además, la comisión considera que los esfuerzos futuros para asegurar la plena aplicación por Myanmar del Convenio en la legislación y en la práctica debería asegurar que las sanciones establecidas por la legislación sean realmente eficientes y disuasorias, y se apliquen estrictamente.

Capítulo 9. Recomendaciones y observaciones finales de la comisión

- 635.** Una vez expuestas sus averiguaciones sobre los hechos y sus conclusiones con respecto al cumplimiento de los Convenios núms. 87 y 29, la comisión proporcionará ahora sus recomendaciones, con plazos indicativos para su aplicación, en consonancia con el mandato que le confiere el artículo 28 de la Constitución de la OIT, así como sus observaciones finales.

A. Recomendaciones

- 636.** Antes de formular sus recomendaciones, la comisión resalta una vez más la interdependencia y la complementariedad entre los dos convenios examinados y destaca que ha de tenerse en cuenta dicho vínculo en la aplicación de las recomendaciones. La libertad sindical y de asociación es necesaria para crear un entorno en el que se puedan tomar medidas esenciales y eficaces para la eliminación del trabajo forzoso. Allí donde los sindicatos existen y funcionan con libertad e independencia, los trabajadores tienen un cauce para vigilar, denunciar y tratar posibles casos de trabajo forzoso. A su vez, el derecho a no ser sometido al trabajo forzoso u obligatorio, dado que permite la elección y expresión de los trabajadores, es crucial para lograr la libertad sindical y de asociación y, en última instancia, alcanzar el objetivo del empleo libremente elegido, el trabajo decente y la justicia social para todos. La comisión también es consciente de los vínculos entre los Convenios núms. 87 y 29 y otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.
- 637.** Si bien su mandato consiste en evaluar el cumplimiento por parte de Myanmar de los Convenios núms. 87 y 29, la comisión confía en que, además de propiciar dicho cumplimiento, estas recomendaciones también supongan un paso importante en el proceso más amplio hacia la consolidación de instituciones democráticas y el Estado de derecho, que son necesarios para lograr la justicia social, la paz, la estabilidad y el trabajo decente para todos en Myanmar. Estas recomendaciones también tienen en cuenta la difícil situación de la población, algo que la comisión ha constatado directamente en el ejercicio de su mandato.
- 638.** Varias recomendaciones de la comisión se dirigen a las autoridades militares para que adopten medidas de inmediato, de modo que no se sigan produciendo flagrantes violaciones de ambos convenios e impidan nuevos abusos; mientras que otras proponen medidas destinadas a lograr el pleno cumplimiento de los Convenios núms. 87 y 29 que deberían aplicarse cuando el país recupere una situación que se caracterice por la gobernanza mediante instituciones y procesos democráticos. La comisión considera que la libertad sindical y de asociación es un elemento central de la democracia y el Estado de derecho, así como un requisito indispensable para el diálogo social, la negociación colectiva y la cooperación tripartita.
- 639.** Dada la urgencia que reviste la situación nacional y las graves repercusiones de las medidas adoptadas por las autoridades militares para la seguridad y el bienestar de los dirigentes y afiliados sindicales y del movimiento sindical en su conjunto, la comisión considera importante que la OIT siga haciendo un seguimiento de la situación, por lo menos una vez al año, tras la aprobación del presente informe.
- 640.** En los siguientes subapartados, la comisión formula sus recomendaciones con respecto a las medidas que las autoridades militares deberían adoptar y otras recomendaciones adicionales a Myanmar para lograr el cumplimiento pleno y efectivo de los Convenios núms. 87 y 29.

Recomendaciones con respecto a las medidas que las autoridades militares deberían adoptar

- 641.** Si bien la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia Internacional del Trabajo no reconocen a las autoridades militares como representantes del Gobierno de Myanmar, la

comisión considera que estas tienen la obligación de responder por los actos que han llevado a cabo y que suscitan preocupación en cuanto al cumplimiento por Myanmar de sus obligaciones en virtud de los Convenios núms. 87 y 29.

- 642.** El ejército y las autoridades bajo su control deberían cesar o revertir de inmediato toda medida o actuación que viole las obligaciones contraídas por Myanmar en el marco de los Convenios núms. 87 y 29, incluidas las órdenes y otras medidas militares y las enmiendas legislativas que, en las averiguaciones realizadas por la comisión, se ha comprobado que contravienen esos convenios. Por consiguiente, la comisión formula las recomendaciones específicas que se enumeran a continuación.

Convenio núm. 87

- 643.** Con respecto al Convenio núm. 87, la comisión urge a las autoridades militares a que adopten las siguientes medidas de inmediato y, en todo caso, a más tardar el 1.º de octubre de 2023:
- a) cesar de inmediato todas las formas de violencia, entre otras la violencia de género, la tortura y cualquier otro tipo de trato inhumano contra dirigentes y afiliados sindicales y otras personas en relación con el ejercicio de actividades de trabajadores o de empleadores legítimas, incluidas las minorías étnicas, religiosas y de otro tipo; ello incluye en particular la violencia perpetrada en el contexto de la represión de protestas y manifestaciones públicas pacíficas, en el momento de la detención y durante el periodo de reclusión, así como los ataques militares contra infraestructuras civiles, todo lo cual crea un clima de violencia y de terror que socava el ejercicio efectivo de la libertad sindical y de asociación;
 - b) liberar de forma incondicional y sin demora a todos los sindicalistas detenidos, condenados y encarcelados en relación con el ejercicio de sus libertades civiles y de actividades sindicales legítimas, incluidos los detenidos, condenados y encarcelados por haber expresado opiniones críticas sobre las autoridades militares, por haber participado en protestas pacíficas, por haberlas organizado o por haber demostrado de otro modo pacífico su oposición a las autoridades militares tras el golpe de Estado;
 - c) retirar todos los cargos penales que sigan pesando contra sindicalistas y otras personas por haber ejercido pacíficamente sus libertades civiles en relación con actividades sindicales legítimas; y poner fin de inmediato a toda forma de intimidación, amenaza, estigmatización, acoso y vigilancia de sindicalistas y de sus familiares, así como los ataques contra locales y bienes sindicales y su destrucción;
 - d) revocar todas las órdenes militares u otras medidas, incluidas las de carácter legislativo, decretadas a partir de febrero de 2021 y consideradas como restrictivas de la libertad sindical y de asociación y de las libertades civiles básicas de los sindicalistas; y restablecer plenamente la protección de las libertades civiles básicas necesarias para el ejercicio de la libertad sindical y de asociación que han sido suspendidas o restringidas, entre otras, la protección contra la detención y la prisión arbitrarias, el derecho a un juicio justo ante un tribunal independiente e imparcial, la libertad de reunión, de opinión y de expresión y la protección de la propiedad privada;
 - e) cesar todas las medidas punitivas desproporcionadas o arbitrarias contra personas que ejercen pacíficamente sus libertades civiles para reclamar el restablecimiento de un régimen democrático en el que puedan disfrutar plenamente de sus derechos de libertad sindical y de asociación;

- f) revocar la privación de la nacionalidad y devolver los documentos de viaje a los dirigentes y afiliados sindicales concernidos sin demora;
- g) cesar toda forma de injerencia en la constitución, la administración y el funcionamiento de los sindicatos a todos los niveles, incluida la injerencia en la elección de los dirigentes sindicales, la solución de conflictos laborales, la realización de acciones colectivas y la disolución o suspensión administrativa de sindicatos, y
- h) abstenerse de adoptar toda medida o publicar declaraciones que condonen, faciliten o alienten el acoso antisindical, la injerencia u otros abusos de los derechos sindicales por parte de empleadores públicos o privados.

Convenio núm. 29

644. Con respecto al Convenio núm. 29, la comisión urge a las autoridades militares a que adopten las siguientes medidas de inmediato y, en todo caso, a más tardar el 1.º de octubre de 2023:

- a) actuar para poner fin a la imposición de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, tal como se define en el Convenio, por parte del ejército y sus fuerzas y grupos armados asociados, incluido todo trabajo forzoso exigido a las minorías étnicas, religiosas o de otro tipo; y poner fin a todo reclutamiento forzoso en el ejército, en particular el reclutamiento forzoso de niños;
- b) cesar toda acción que interfiera con la libertad de las empresas de abrir y cerrar sus establecimientos, lo que contraviene el Convenio, y
- c) cesar con efecto inmediato la imposición de trabajos penitenciarios como consecuencia de condenas penales dictadas a partir del 1.º de febrero de 2021 en procesos judiciales manifiestamente carentes de independencia, imparcialidad y las debidas garantías procesales.

Recomendaciones adicionales a Myanmar

645. Con objeto de asegurar el cumplimiento pleno y efectivo de los Convenios núms. 87 y 29, la comisión también formula recomendaciones adicionales destinadas a Myanmar una vez que se restablezca el régimen democrático.

646. La comisión solicita la aplicación de estas recomendaciones sin demora y tan pronto como las circunstancias nacionales lo permitan. Su aplicación genuina requerirá el restablecimiento de un gobierno civil, instituciones plenamente democráticas y el Estado de derecho. Debe crearse un clima propicio para el diálogo social en el que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan expresar sus opiniones libremente y sin ningún tipo de amenaza y contribuir al desarrollo de las medidas que la comisión ha solicitado. La comisión subraya que el papel de las organizaciones de trabajadores y de empleadores es fundamental para lograr relaciones laborales armoniosas, la paz y la prosperidad, así como el trabajo decente para el pueblo de Myanmar, por lo que dichas organizaciones deberían participar plenamente en el proceso.

647. La comisión cree que —una vez que las condiciones lo permitan— una forma eficaz de avanzar podría ser la elaboración y adopción de una hoja de ruta tripartita con plazos determinados para Myanmar en el que se establezcan metas y medidas concretas para lograr el cumplimiento de los Convenios núms. 87 y 29, así como el respeto de todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. La cooperación internacional puede aportar un importante apoyo para la plena aplicación de las recomendaciones que se enuncian a continuación.

Convenios núms. 87 y 29

648. Con respecto a la aplicación y el respeto tanto del Convenio núm. 87 como del Convenio núm. 29, y teniendo en cuenta su carácter interrelacionado, la comisión recomienda que Myanmar:

- a) se asegure de que su Constitución y su legislación respeten la libertad sindical y de asociación y el derecho a no ser sometido a trabajo forzoso, tal como se garantiza en los Convenios núms. 87 y 29;
- b) reanude y reactive el proceso de reforma de la legislación laboral que quedó interrumpido por el golpe militar, a fin de enmendar la legislación con miras a asegurar su plena conformidad con los Convenios núms. 87 y 29, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y
- c) establezca un servicio de inspección del trabajo y mecanismos de solución de conflictos laborales eficaces, lo que también incluye tribunales competentes para ocuparse de las cuestiones relativas a la libertad sindical y de asociación y la prohibición del trabajo forzoso, en el marco de los esfuerzos generales destinados a establecer instituciones democráticas, en particular un Poder Judicial independiente y una administración pública moderna y responsable, que son elementos necesarios para la protección de los derechos y libertades fundamentales.

Convenio núm. 87

649. Con respecto al Convenio núm. 87, la comisión recomienda que Myanmar:

- a) investigue rápidamente, a través de un mecanismo independiente e imparcial, las graves violaciones de las libertades civiles básicas de los sindicalistas que reclaman un régimen democrático en el que pueda ejercerse plenamente la libertad sindical y de asociación y que se han visto afectados por las medidas impuestas por las autoridades militares a partir del 1.º de febrero de 2021, a fin de esclarecer los hechos, determinar las responsabilidades, castigar a los culpables y prevenir la repetición de tales actos en el futuro;
- b) adopte todas las medidas necesarias para crear y mantener un entorno en el que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan ejercer libremente los derechos contemplados en el Convenio núm. 87 sin amenazas de intimidación o daños, entre otras cosas mediante la promoción activa del diálogo social y la cooperación tripartita, y
- c) vele por que las autoridades laborales tengan la capacidad y los recursos para llevar a cabo las funciones que la legislación les asigna con respecto a la libertad sindical y de asociación y para asegurar su correcta aplicación en la práctica, entre otras cosas a través de la prestación de servicios adecuados a las organizaciones de trabajadores y de empleadores en consonancia con lo dispuesto en el Convenio, como el registro oportuno y la asistencia en la solución de los conflictos laborales.

Convenio núm. 29

650. Con respecto al Convenio núm. 29, la comisión recomienda que Myanmar:

- a) evalúe el funcionamiento de las autoridades y los mecanismos nacionales responsables de la supresión del trabajo forzoso u obligatorio y del cumplimiento de la legislación pertinente, con la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores,

tome las medidas necesarias para fortalecer su capacidad y cooperación, y vele por que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tengan acceso a tales autoridades para denunciar toda práctica contraria al Convenio;

- b) adopte medidas específicas para poner fin al trabajo forzoso exigido a mujeres y hombres rohinyás y a otras minorías étnicas o religiosas, entre otras cosas mediante la detección y el tratamiento de los actos de discriminación contra estos y de sus causas profundas, en la legislación y en la práctica, que los vuelve vulnerables a las prácticas de trabajo forzoso; la participación de esas comunidades en la elaboración de tales medidas es esencial;
- c) vele por que todo sistema futuro de servicio militar obligatorio o cualquier otra obligación de servicio nacional y toda restricción que impida a los funcionarios renunciar a sus puestos, incluido el personal militar, se conciban y apliquen en consonancia con lo exigido en el Convenio, y
- d) revise la legislación nacional que prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio para asegurarse de que prevé sanciones realmente adecuadas y disuasorias, en consonancia con lo exigido en el Convenio, y vele por el estricto cumplimiento de la legislación; a ese respecto, Myanmar también debería desarrollar medios y métodos para hacer un seguimiento y una evaluación de su cumplimiento de forma periódica.

B. Observaciones finales

- 651. La comisión es consciente de la compleja historia de Myanmar, incluidos los decenios de presencia militar en sus procesos políticos, y de los desafíos que enfrentaba la población antes del golpe de Estado, incluso durante la transición a un gobierno civil. Asimismo, reconoce que Myanmar sufre actualmente una complicada crisis política, humanitaria, económica y de derechos humanos, como consecuencia del golpe militar acaecido el 1.º de febrero de 2021, que está teniendo repercusiones desastrosas para la población. El estado de emergencia declarado por las autoridades militares puso fin a un decenio durante el cual el Gobierno había realizado importantes avances para reforzar la aplicación de los Convenios núms. 87 y 29 en la legislación y en la práctica, periodo en que las organizaciones de trabajadores pudieron prosperar.
- 652. La comisión espera que, gracias a la resiliencia de su población y a las medidas concretas que se adopten, Myanmar retome muy pronto el camino hacia la democracia, de modo que el estado de derecho y la separación de poderes puedan consolidarse plenamente. La comisión no puede dejar de insistir en la importancia de contar con marcos jurídicos acordes con las normas internacionales e instituciones sólidas, incluido un poder judicial independiente, para la promoción y la protección efectivas de las libertades civiles básicas y los derechos y libertades fundamentales, en particular la libertad sindical y de asociación y el derecho a no ser sometido a trabajo forzoso. La comisión considera que el respeto de todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, incluido el principio de igualdad y no discriminación, es necesario para un futuro inclusivo y próspero en Myanmar.
- 653. Estas cuestiones revisten la máxima urgencia, ya que el conflicto y las divisiones se están agudizando y las capacidades para lograr el trabajo decente adquiridas a lo largo de un decenio y —lo que es más lamentable aún— las aspiraciones y el talento de toda una generación corren el riesgo de perderse irreversiblemente. Por tanto, la comisión considera que todas las partes interesadas deben esforzarse por llevar a cabo una transición pacífica hacia instituciones y procesos plenamente democráticos, algo que debería haberse logrado hace mucho tiempo.

- 654.** Por supuesto, este cambio requerirá el apoyo y el compromiso de la comunidad internacional, incluidos los Estados Miembros de la OIT, las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales regionales pertinentes. La comisión confía en que sus recomendaciones se tendrán en cuenta en tales esfuerzos, a fin de garantizar que contribuyan a la aplicación de estas y, en última instancia, al pleno ejercicio de la libertad sindical y de asociación y del derecho a no ser sometido a trabajo forzoso en Myanmar.
- 655.** Tras oír los testimonios directos de las víctimas de trabajo forzoso y de los sindicalistas que abandonaron Myanmar por el riesgo de persecución que sufrían, la comisión confía en que todos los Estados Miembros de la OIT aplicarán plenamente el principio de no devolución en consonancia con el derecho internacional. Consciente asimismo de las dificultades que experimentan en los países en los que ahora se encuentran las personas que abandonaron Myanmar, la comisión espera que los organismos de las Naciones Unidas pertinentes aportarán el apoyo necesario a todas las personas que lleguen a los países limítrofes de Myanmar, de conformidad con sus mandatos.

Agradecimientos

La comisión expresa su agradecimiento a los Gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales que le han prestado asistencia en el ejercicio de su mandato, proporcionándole información y conocimientos especializados valiosos.

Los miembros de la comisión dan las gracias a los integrantes de la secretaría, a saber: el Sr. Martin Oelz, la Sra. Veronika Vajdová y la Sra. Geraldine Scott-Scrivens, por su excelente apoyo y asistencia a lo largo de su labor. Los miembros de la comisión aprecian la meticulosa investigación y el esmerado asesoramiento que proporcionaron y la diligencia y dedicación que mostraron. También expresan un especial agradecimiento a la Sra. Karen Curtis, Jefa del Servicio de Libertad Sindical del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES), cuyos conocimientos especializados y contribuciones fueron muy apreciados. Asimismo, dan las gracias a la Sra. Corinne Vargha, la Directora de NORMES, por su apoyo y orientaciones generales. Por último, la comisión agradece el importante apoyo proporcionado por la Directora de la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico, la Sra. Chihoko Asada-Miyakawa, y su personal especializado en toda la región, así como del coordinador de la seguridad, el Sr. Abdul Ali Rezayee.

Por último, la comisión rinde homenaje a todas las mujeres y a todos los hombres de Myanmar que han testificado ante ella, poniendo en grave peligro su propia vida y la de sus familiares, y que han compartido información delicada y detallada que ha sido esencial para que la comisión pudiera llevar a cabo su labor, así como sus experiencias que atestiguan las dificultades y privaciones que sufren en las circunstancias actuales y su lucha por la libertad.

Ginebra, 4 de agosto de 2023

(Firmado) Raul Cano Pangalangan (Presidente)
Dhayanithie Pillay
Faustina Pereira

Anexo I

Biografías de los comisionados

Presidente: **Sr. Raul Cano Pangalangan (Filipinas)**. Catedrático de Derecho, Universidad de Filipinas. Magistrado jubilado de la Corte Penal Internacional (La Haya). El Sr. Pangalangan, graduado en Ciencias Políticas y Derecho por la Universidad de Filipinas, obtuvo un máster en Derecho (1986) y su doctorado en Ciencias Jurídicas (1990) en la Universidad de Harvard y su diploma en Derecho Internacional Público en la Academia de Derecho Internacional de La Haya (1987). Fue Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Filipinas entre 1995 a 2005 e impartió clases en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, donde había ejercido anteriormente como Director de Estudios. También es Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje (La Haya). Copresidente del comité de redacción del *Asian Journal of International Law* y editor en jefe del *Philippine Yearbook of International Law*.

Miembros: **Sra. Dhayanithie Pillay (Sudáfrica)**. Ex Jueza del Tribunal Superior de Pietermaritzburg y Durban y del Tribunal de Trabajo de Sudáfrica durante diez años. También fue Jueza en el Tribunal Supremo de Apelaciones (2018) y el Tribunal Constitucional (2021). Actualmente es Jueza en la Comisión Electoral de Sudáfrica, profesora extraordinaria en la Universidad del Estado Libre y Directora no ejecutiva de la Cancer Association of South Africa. Fue admitida como abogada en 1982 y se especializó en derechos humanos y litigios de derecho administrativo surgidos de diversas leyes de emergencia y seguridad vigentes en esa época. Tras orientar su carrera al derecho del trabajo y las relaciones laborales, participó en la redacción de instrumentos legislativos nacionales fundamentales, entre ellos la Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública, la nueva Ley de Relaciones Laborales y cláusulas de la Constitución relativas a la Comisión de la Administración Pública y la Comisión Electoral. Ejerció de Comisionada Superior (a tiempo parcial) de la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje desde 1996 hasta su nombramiento en la magistratura.

Sra. Faustina Pereira (Bangladesh). Abogada del Tribunal Supremo de Bangladesh, Investigadora Principal del Centro para la Paz y la Justicia y Catedrática de la Universidad BRAC. Sus ámbitos de especialización son las cuestiones de género, el acceso a la justicia, el desarrollo sostenible y el empoderamiento jurídico. Obtuvo su doctorado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en 1998 en la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos de América) y completó su Posdoctorado en 2002 en la Universidad Nacional de Irlanda (Galway). Ha ocupado puestos directivos de alto nivel en organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, entre ellos los de Directora del Servicio de Derechos Humanos y Asistencia Letrada en BRAC, Directora de la dependencia de Litigios de Interés Público, Sensibilización e Investigación en Ain o Salish Kendra y Directora de Innovaciones Jurídicas Mundiales Estratégicas en la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO) y como Directora Regional Principal (Asia) del Center for Reproductive Rights.

Anexo II

Disposiciones sustantivas del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Convenio núm. 87

Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

Artículo 2

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 5

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

Artículo 6

Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Artículo 7

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

Artículo 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

Artículo 9

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

Artículo 10

En el presente Convenio, el término **organización** significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

Artículo 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Convenio núm. 29

Artículo 1

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

2. [suprimido en virtud del artículo 7 del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930]

3. [suprimido en virtud del artículo 7 del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930]

Artículo 2

1. A los efectos del presente Convenio, la expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

2. Sin embargo, a los efectos del presente Convenio, la expresión trabajo forzoso u obligatorio no comprende:

a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;

b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo;

c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;

e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.

Artículo 25

El hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el presente Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente.

Anexo III

Disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a las quejas por el incumplimiento de los convenios ratificados

Artículo 26

Queja respecto a la aplicación de un convenio

1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.
2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el Gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.
3. Si el Consejo de Administración no considerare necesario comunicar la queja al Gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.
4. El Consejo de Administración podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.
5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 o 26, el Gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al Gobierno interesado.

Artículo 27

Colaboración con la comisión de encuesta

En caso de que se decidiera someter a una comisión de encuesta una queja recibida en virtud del artículo 26, cada Miembro, le concierna o no directamente la queja, se obliga a poner a disposición de la comisión todas las informaciones que tuviere en su poder relacionadas con el objeto de dicha queja.

Artículo 28

Informe de la comisión de encuesta

La comisión de encuesta, después de examinar detenidamente la queja, redactará un informe en el cual expondrá el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que permitan precisar el alcance del litigio, así como las recomendaciones que considere apropiado formular con respecto a las medidas que debieran adoptarse para dar satisfacción al Gobierno reclamante, y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse.

Artículo 29

Medidas ulteriores respecto al informe de la comisión de encuesta

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará el informe de la comisión de encuesta al Consejo de Administración y a los Gobiernos a los cuales concierna la queja, y procederá a su publicación.
2. Cada uno de los Gobiernos interesados deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las

recomendaciones contenidas en el informe de la comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia.

[...]

Artículo 31

Finalidad de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia

La decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre cualquier reclamación o cuestión que se le haya sometido en virtud del artículo 29 será inapelable.

Artículo 32

Efecto de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia sobre las conclusiones o recomendaciones de la comisión de encuesta

La Corte Internacional de Justicia podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones que pudiese haber formulado la comisión de encuesta.

Artículo 33

Incumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta o de la Corte Internacional de Justicia

En caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiese contener el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

Artículo 34

Aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta o de la Corte Internacional de Justicia

El Gobierno acusado de incumplimiento podrá informar en cualquier momento al Consejo de Administración que ha adoptado las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones de la comisión de encuesta o las contenidas en la decisión de la Corte Internacional de Justicia, y podrá pedir que se constituya una comisión de encuesta encargada de comprobar sus aseveraciones. En este caso serán aplicables las disposiciones de los artículos 27, 28, 29, 31 y 32, y si el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia fueren favorables al Gobierno acusado de incumplimiento, el Consejo de Administración deberá recomendar que cese inmediatamente cualquier medida adoptada de conformidad con el artículo 33.

Anexo IV

Reglas de procedimiento

A. Procedimiento general

1. El propósito de la comisión es examinar, de la manera más completa y objetiva posible, la información que considere necesaria a fin de verificar las cuestiones que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo le haya sometido para investigación y expresar su opinión al respecto. Por consiguiente, solo admitirá informaciones, documentos y declaraciones pertinentes para las cuestiones relativas al presunto incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 29 que se le sometan.
2. La comisión decidirá sobre toda cuestión relativa a la admisibilidad de estas informaciones y declaraciones.
3. El procedimiento de la comisión será estrictamente confidencial, salvo en la medida en que el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunique el informe de la comisión de encuesta al Consejo de Administración y a las autoridades de Myanmar, y proceda a su publicación.
4. A fin de poder desempeñar eficazmente sus funciones, la comisión procurará recabar información de las autoridades militares y solicitará a estas que designen a un representante o representantes para que actúen en su nombre ante la comisión a los efectos de la investigación. La posible negativa de las autoridades militares a designar un representante o, en términos más generales, a cooperar con la comisión no afectará a la ejecución de la investigación.
5. La comisión establecerá una lista de entidades a las que podrá solicitar información, que incluirá a miembros gubernamentales del Consejo de Administración, Gobiernos de países vecinos de Myanmar o que mantengan importantes relaciones económicas con el país, organizaciones de empleadores y de trabajadores con carácter consultivo general ante la OIT, otras organizaciones de empleadores y de trabajadores nacionales e internacionales que sean pertinentes, organizaciones intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y otras entidades que puedan estar en disposición de proporcionar información pertinente. Según corresponda, se invitará a las organizaciones a que designen a un representante o representantes para que actúen en su nombre durante los procedimientos que tengan lugar ante la comisión.
6. La comisión velará por que sus actividades no comprometan la seguridad de las personas que comparezcan ante ella o que estén en contacto con ella, ni la de sus familias y organizaciones.
7. Para que pueda llevar a cabo sus funciones con eficacia, la comisión requiere que no se impida a ningún testigo comparecer ante la comisión o comunicarse con esta, y que no se someta a ninguna persona —ni a sus familias y organizaciones— a represalias, sanciones o perjuicios de ningún tipo como consecuencia de su comparecencia ante la comisión o de la toma de contacto con esta, y las autoridades militares de Myanmar deberán velar por que así sea.
8. La comisión decidirá quién puede estar presente en cada una de las reuniones que celebre.
9. Durante toda misión que realice la comisión, incluidas las visitas a Myanmar o a otro país o países pertinentes, esta determinará su calendario y se reunirá libremente con las entidades y personas que estime oportuno, a fin de asegurarse de que recibe información completa y objetiva sobre todos los aspectos del caso.

10. La comisión podrá revisar sus reglas de procedimiento o adoptar toda regla o decisión adicional que estime necesaria con relación a su procedimiento.

B. Procedimiento para la celebración de audiencias con los representantes y testigos

11. Las audiencias que la comisión decida celebrar con los representantes y testigos se llevarán a cabo de conformidad con las siguientes reglas:
 - i) la comisión oír a los representantes designados y a todos los testigos en audiencias privadas, y la información y los elementos de prueba que se presenten ante ella tendrán carácter estrictamente confidencial para toda persona u organización cuya presencia haya sido autorizada por la comisión;
 - ii) la comisión se reserva el derecho de consultar a los representante designados durante las audiencias, o una vez que estas finalicen, sobre toda cuestión respecto de la cual considere que su cooperación especial es necesaria;
 - iii) cada representante podrá, si así lo decide, designar testigos a fin de que comparezcan para presentar elementos de prueba a la comisión;
 - iv) la comisión o cualquiera de sus miembros podrán interrogar a los representantes designados o a los testigos en cualquier momento de la audiencia;
 - v) la comisión solicitará a cada testigo que haga una declaración solemne idéntica a la que figura en el Reglamento de la Corte Internacional de Justicia, que tiene el siguiente tenor: «Declaro solemnemente, por mi honor y conciencia, que diré la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad»;
 - vi) todas las declaraciones y los interrogatorios de testigos que la comisión autorice estarán sujetos a su control;
 - vii) a menos que la comisión lo autorice, los testigos no podrán estar presentes salvo en el momento de testificar;
 - viii) todos los testigos tendrán la oportunidad de hacer una declaración antes de ser interrogados. Si un testigo lee su declaración, se facilitará una copia a la comisión;
 - ix) la comisión, a petición de un testigo o de su representante, o por su propia iniciativa, se reserva el derecho de permitir que un testigo presente su testimonio o formule una declaración sin necesidad de revelar su nombre, dirección u otra información que pudiera servir para identificarlo. No obstante, esos datos identificativos deberán facilitarse a la comisión, que los tratará como información confidencial;
 - x) la comisión se reserva el derecho de convocar nuevamente a los testigos, cuando lo considere necesario, y
 - xi) se ofrece la posibilidad de presentar elementos de prueba o formular declaraciones para que la comisión pueda obtener información fáctica sobre el caso que debe examinar. En la medida en que resulte razonable, la comisión dará la oportunidad de proporcionar dicha información a todas las personas u organizaciones que participen en las audiencias, pero no aceptará ninguna información, declaración o documentación sobre cuestiones que no entren en el ámbito de su mandato.