

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

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

1. Después de la discusión de este punto del orden del día en su 297.^a reunión (noviembre de 2006), el Consejo de Administración adoptó las conclusiones siguientes:

El Consejo de Administración examinó toda la información que tenía ante sí, incluidos los comentarios del Representante Permanente de Myanmar, en el marco de las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en el mes de junio de 2006. En este sentido, el Grupo de los Trabajadores y algunos gobiernos expresaron su decepción por el hecho de que no se hubiese dado seguimiento a todas las opciones contempladas por la Conferencia. En este contexto, se recordó que en las conclusiones de la Conferencia se disponía, entre otras cosas, que: «a la luz de la evolución de los acontecimientos o de la falta de progreso al respecto, el Consejo de Administración estaría investido de plena autoridad para determinar cuáles eran las medidas más adecuadas que cabía adoptar, incluso, de ser pertinente, sobre la base de las propuestas ... para lograr una mejor aplicación de las medidas».

Se reconoció que las autoridades de Myanmar habían liberado a Aye Myint y puesto fin a los procesos judiciales en Aunglan. Asimismo, el Representante Permanente dio garantías, en sus comentarios iniciales, de que permanecería vigente la moratoria del enjuiciamiento de las personas que presentaran quejas.

Sin embargo, los trabajadores, los empleadores y la mayoría de los gobiernos manifestaron una gran frustración porque las autoridades de Myanmar no hubiesen podido convenir en un mecanismo para tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso en el marco establecido en las conclusiones de la Conferencia. De ese modo, las autoridades habían desperdiciado una oportunidad de importancia capital para demostrar que estaban verdaderamente comprometidas a colaborar con la OIT a fin de resolver el problema del trabajo forzoso, lo cual una vez más planteaba serias dudas acerca de la existencia de dicho compromiso. Asimismo, era generalizada la honda preocupación de que siguiera existiendo en Myanmar la práctica del trabajo forzoso.

Las conclusiones generales fueron las siguientes:

- Las autoridades de Myanmar deberían, con carácter de máxima urgencia y de buena fe, concertar con la Oficina un acuerdo sobre un mecanismo para tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso sobre la base concreta de la solución de avenencia definitiva propuesta por la misión de la OIT.

- Independientemente de la condición de la moratoria del enjuiciamiento de las personas que presenten quejas, debe entenderse claramente que toda decisión de enjuiciar a esas personas contravendría el Convenio núm. 29 y estaría sujeta a las consecuencias contempladas en el párrafo 2 de las conclusiones de la Conferencia.
 - A raíz de las conclusiones adoptadas por la Conferencia en el mes de junio de 2006, se incluiría un punto específico en el orden del día de la reunión de marzo de 2007 del Consejo de Administración para permitir que éste pasara a abordar las opciones jurídicas, entre ellas, si procedía recurrir a la Corte Internacional de Justicia. La Oficina, por lo tanto, debería encargarse de los preparativos necesarios para que el Consejo de Administración solicitase un dictamen consultivo de la Corte Internacional de Justicia sobre determinadas cuestiones jurídicas, sin perjuicio de la posibilidad de que un Estado Miembro emprendiese acciones por iniciativa propia.
 - En lo que respecta a la cuestión de dar acceso a un registro de la documentación pertinente de la OIT en relación con el trabajo forzoso en Myanmar a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional para cualquier acción que ésta estimase oportuna, se señala que estos documentos son públicos y que, por consiguiente, el Director General podría remitirlos.
 - Además, el Director General podría velar por que estos acontecimientos se señalen debidamente a la atención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando éste estudie la situación existente en Myanmar, cuestión que ya figura en su programa oficial.
 - Tal como se prevé en las conclusiones de la Conferencia, el Consejo de Administración volverá a tratar en el mes de marzo la cuestión de incluir un punto específico en el orden del día de la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo para que ésta pueda examinar qué otras acciones sería necesario emprender, incluida la posibilidad de establecer una comisión especial de la Conferencia.
 - Las otras opciones contenidas en las conclusiones de la Conferencia también deberían ser objeto de un seguimiento adecuado por parte de la Oficina.
2. El Sr. Richard Horsey siguió cumpliendo la función de Funcionario de Enlace interino. El presente informe resume las actividades que ha desempeñado desde noviembre de 2006, así como las discusiones que han tenido lugar entre la sede de la OIT y el Representante Permanente de Myanmar en Ginebra sobre el texto del Protocolo de Entendimiento complementario.
3. La labor preparatoria relativa a las opciones jurídicas solicitada por el Consejo de Administración en su 297.^a reunión se trata en otro documento que se presenta al Consejo de Administración (véase documento GB.298/5/2) ¹.
4. Con respecto a la solicitud del Consejo de Administración de que, por la vía adecuada, se ponga la evolución de la situación en conocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cabe informar que, el 24 de noviembre de 2006, el Director General envió al Secretario General la documentación pertinente con el ruego de que la transmitiera al Consejo de Seguridad. El Secretario General remitió la carta del Director General y la documentación correspondiente al presidente del Consejo de Seguridad, quien a su vez la transmitió a los miembros del Consejo de Seguridad el 15 de diciembre de 2006.

¹ En lo que respecta a la cuestión de poner la documentación de la OIT a disposición del Fiscal de la Corte Penal Internacional, después de la 297.^a reunión del Consejo de Administración, la Oficina recopiló una lista de documentos públicos de la OIT relacionados con la cuestión del trabajo forzoso en Myanmar que podrían ser pertinentes para el Fiscal. Además, se establecieron contactos con el fin de comunicarle informaciones sobre la evolución de la situación en la OIT y poner dicha documentación en su conocimiento.

II. Acuerdo sobre un protocolo de entendimiento complementario

5. Al regresar a Yangon, después de asistir a la 297.^a reunión del Consejo de Administración, el 4 de diciembre de 2006, el Funcionario de Enlace interino mantuvo una reunión con el Director General del Ministerio de Trabajo y, el 18 de diciembre de 2006, con el nuevo Ministro Adjunto de Trabajo, el Mayor General Aung Kyi ², con el fin de comunicarles las discusiones celebradas en el Consejo de Administración y, en particular, la necesidad urgente de llegar a un acuerdo sobre un mecanismo destinado a tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso. El Ministro Adjunto de Trabajo manifestó que estaba dispuesto a examinar nuevamente las cuestiones pendientes, y se consideraron posibles modalidades de una nueva ronda de negociaciones. Seguidamente, el Funcionario de Enlace interino fue informado de que el Representante Permanente de Myanmar en Ginebra, Embajador Nyunt Maung Shein, sería encargado de conducir dichas negociaciones con la sede de la OIT.
6. La serie de entrevistas y discusiones entre la sede de la OIT y el Embajador Nyunt Maung Shein, que comenzó en la primera semana de enero de 2007, así como también las entrevistas paralelas entre el Funcionario de Enlace interino y las autoridades de Yangon, dieron lugar a un acuerdo de principio sobre el texto de un protocolo de entendimiento complementario el 15 de febrero de 2007. El texto acordado conserva los elementos esenciales de la propuesta de compromiso final hecha por la misión de la OIT que viajó a Yangon en octubre de 2006. Después de obtener la aprobación al más alto nivel de ambas partes (la Mesa del Consejo de Administración y el Gabinete respectivamente) como lo había solicitado la Conferencia Internacional del Trabajo en 2006 ³, el Protocolo de Entendimiento complementario fue firmado el 26 de febrero de 2007 por el Sr. Kari Tapiola, Director Ejecutivo, y el Embajador Nyunt Maung Shein. El mecanismo que establece para la tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso entró en vigor en forma inmediata. El texto del Protocolo de Entendimiento complementario y el Acta suscritos al mismo tiempo se adjuntan al presente documento.
7. El Protocolo de Entendimiento complementario dispone que el Gobierno de Myanmar y la OIT darán a conocer debidamente su contenido. El 26 de febrero, la OIT publicó un comunicado de prensa en el que se anunciaba el acontecimiento, el cual tuvo amplia difusión en el plano internacional, incluso en los medios de comunicación de Myanmar, en los idiomas nacionales, llegando así a la opinión pública del país. El mismo día, la Misión Permanente de Myanmar en Ginebra publicó también un comunicado de prensa. Por otra parte, el Funcionario de Enlace interino ha creado un sitio web en lengua inglesa ⁴ con el fin de reforzar la información acerca de la labor de la OIT en materia de trabajo forzoso en Myanmar. La versión en lengua birmana está en curso de elaboración. Se tomarán medidas adicionales para dar más publicidad en Myanmar al Protocolo de Entendimiento complementario, de ser necesario.
8. El Protocolo de Entendimiento complementario dispone que «a través del Director General de la OIT, el Funcionario de Enlace informará en cada reunión del Consejo de Administración acerca del número y el tipo de quejas recibidas y tramitadas con arreglo [al mecanismo], así como de sus resultados». El Funcionario de Enlace interino ya ha

² El Mayor General Aung Kyi fue nombrado en el cargo de Viceministro de Trabajo a fines de 2006 en reemplazo del Brigadier General Win Sein.

³ Véase CIT, 95.^a reunión (Ginebra, 2006), *Actas Provisionales*, núms. 3-2 (& Corr.), pág. 12, párrafo operativo 4.

⁴ La URL de dicho sitio es: <http://www.ilo.org/public/english/region/asro//yangon/>.

recibido varias quejas, que está evaluando. Su primer informe al Consejo de Administración, en virtud del Protocolo de Entendimiento complementario, se presentará en un anexo al presente documento que se publicará a tiempo para la discusión de este punto del orden del día en el Consejo de Administración ⁵.

9. Como se observa en el Protocolo de Entendimiento complementario, su aplicación implica más trabajo y responsabilidades suplementarias para el Funcionario de Enlace interino, lo que supondrá gastos adicionales superiores a lo previsto. El número y la naturaleza de las quejas ya recibidas permiten considerar que el aumento de capacidad previsto en el Protocolo de Entendimiento complementario ha dejado de ser una mera eventualidad. La necesidad de financiación externa ya ha sido considerada en el pasado con respecto a modalidades similares del Plan de Acción. La Oficina examinará activamente con posibles donantes las necesidades de financiación.

Ginebra, 7 de marzo de 2007.

Este documento se presenta para debate y orientación.

⁵ A este respecto, cabe observar que, poco antes de que se firmara el Protocolo de Entendimiento complementario, fue señalada al Funcionario de Enlace interino una alegación detallada de trabajo forzoso, y que las autoridades han tomado algunas medidas positivas con miras a solucionar este caso.

Anexo I

Protocolo de Entendimiento complementario

En el marco de las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 95.^a reunión (Ginebra, junio de 2006) con el fin de dar plena credibilidad a su compromiso para la erradicación efectiva del trabajo forzoso, el Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo han acordado adoptar el presente Protocolo de Entendimiento sobre el cometido del Funcionario de Enlace respecto de las quejas relativas al trabajo forzoso presentadas por intermedio de éste, que complementa el «Protocolo de Entendimiento entre el Gobierno de Myanmar y la Oficina Internacional del Trabajo para el nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar» (Ginebra, 19 de marzo de 2002) como se detalla a continuación.

Objeto

1. De conformidad con las recomendaciones formuladas por el Equipo de Alto Nivel (documento GB.282/4, 282.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2001, párrafo 80) en el sentido de que las víctimas de trabajo forzoso deberían poder obtener reparación confiando plenamente en que no se tomarán medidas de represalia contra ellas, el objeto del presente Protocolo de Entendimiento es ofrecer oficialmente a las víctimas del trabajo forzoso la posibilidad de comunicar sus quejas a las autoridades competentes a través de los servicios del Funcionario de Enlace, a fin de obtener las reparaciones previstas en la legislación pertinente y de conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). El presente Protocolo de Entendimiento no afecta otras medidas relacionadas con solicitudes de los órganos competentes de la OIT.

I. Tramitación de las quejas relativas al trabajo forzoso

2. De conformidad con el objetivo del nombramiento de un Funcionario de Enlace, las funciones que se le han encomendado y las facilidades que se le han concedido con arreglo al Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002, cualquier persona o su(s) representante(s) con residencia bona fide en Myanmar tendrá(n) pleno derecho a presentar al Funcionario de Enlace alegaciones de haber sido víctima(s) de trabajo forzoso, junto con cualquier información pertinente que así lo acredite.
3. De conformidad con su función de prestación de ayuda a las autoridades para erradicar el trabajo forzoso, el Funcionario de Enlace o cualquier persona que éste nombre a tal fin se encargará de examinar la queja de manera objetiva y confidencial, a la luz de la información pertinente presentada o de la que pueda obtener a través de contactos directos y confidenciales con la(s) persona(s) que presenta(n) la queja, su(s) representante(s) y cualquier otra persona pertinente, con el objeto de realizar una evaluación preliminar para determinar si la queja implica una situación de trabajo forzoso.
4. El Funcionario de Enlace comunicará a continuación al Grupo de Trabajo pertinente establecido por el Gobierno de la Nación de Myanmar las quejas que considere que implican una situación de trabajo forzoso, acompañadas de su opinión motivada, a fin de que la autoridad más competente, civil o militar, según corresponda, investigue esos casos de manera inmediata. En los casos de menor relevancia, el Funcionario de Enlace también podrá formular propuestas sobre la manera de solucionar el caso de forma directa entre las partes interesadas.

5. El Funcionario de Enlace tendrá en todo momento acceso libre y confidencial a la(s) persona(s) que presenta(n) una queja, a su(s) representante(s) y a cualquier otra persona pertinente, durante la tramitación del caso y posteriormente, con el fin de verificar que no se han tomado medidas de represalia. Las autoridades comunicarán al Funcionario de Enlace cualquier medida adoptada contra el(los) infractor(es) y los motivos en que se fundan. En caso de que se emprendan acciones penales, el Funcionario tendrá plena libertad para asistir en persona o a través de un representante a toda audiencia judicial pertinente de conformidad con la ley.
6. A través del Director General de la OIT, el Funcionario de Enlace informará en cada reunión del Consejo de Administración acerca del número y el tipo de quejas recibidas y tramitadas con arreglo a las disposiciones anteriores, así como de sus resultados. Al final del período de prueba, realizará una evaluación para determinar si el sistema ha cumplido su objetivo, si se ha tropezado con algún obstáculo, si pueden introducirse mejoras y si se pueden extraer otras conclusiones de esta experiencia, incluida la posibilidad de poner fin a la misma. Esos informes provisionales y finales se presentarán por adelantado a las autoridades para que puedan formular comentarios al respecto.

II. Garantías y facilidades concedidas al Funcionario de Enlace para el cumplimiento de las responsabilidades antes mencionadas

7. Las facilidades y el apoyo concedidos al Funcionario de Enlace, de conformidad con el Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002 y el presente Protocolo de Entendimiento, incluirán la libertad de viajar cuando éste lo considere oportuno, con el propósito de establecer los contactos mencionados en el párrafo 3. Si bien el representante designado del Grupo de Trabajo puede acompañar al Funcionario de Enlace, ayudarlo a pedido de éste o aun estar presente en la zona que éste visita, en particular, para proteger su seguridad, esta presencia no debe obstaculizar de manera alguna el ejercicio de sus funciones; las autoridades tampoco intentarán identificar o acercarse por otros medios a las personas que el Funcionario de Enlace ha entrevistado hasta tanto este último haya terminado su tarea descrita en el párrafo 3.
8. Las dos partes reconocen que deben tomarse medidas apropiadas a fin de que el Funcionario de Enlace o su sucesor esté en condiciones de realizar efectivamente el trabajo y las responsabilidades suplementarias que establece el presente Protocolo. Se harán los ajustes necesarios a su personal actual en un plazo razonable, y previa consulta, con el fin de hacer frente al volumen de trabajo.
9. Las quejas presentadas de conformidad con el presente Protocolo de Entendimiento no darán lugar a medida alguna, ya sea judicial o de represalia, contra quienes presenten una queja, sus representantes o cualquier otra persona pertinente implicada en una queja, ya sea durante la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo de Entendimiento o tras su expiración, con independencia de que se dé o no curso a la queja.

III. Plazo y período de prueba

10. Las disposiciones contenidas en el presente Protocolo de Entendimiento se aplicarán a modo de prueba durante un período de 12 meses que podrá prorrogarse por acuerdo mutuo.
11. Transcurrido ese período, a reserva de cualquier modificación que se estime oportuno introducir y que sea aceptable para ambas partes, el Protocolo de Entendimiento será prorrogado o bien se le pondrá término, teniendo en cuenta la evaluación mencionada en la parte I.
12. Durante el período de prueba, en el caso de que pueda demostrarse que cualquiera de las partes ha incumplido las obligaciones que le corresponden de conformidad con el

Protocolo de Entendimiento de marzo de 2002 o con el presente Protocolo de Entendimiento, la otra parte podrá poner término al mecanismo notificándolo por escrito con un mes de antelación.

IV. Asuntos diversos

13. El Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo darán a conocer debidamente el presente Protocolo de Entendimiento en los idiomas apropiados.

Por la Organización Internacional del Trabajo
(Firmado)

Por el Gobierno de la Unión de Myanmar
(Firmado)

(Kari Tapiola)
Director Ejecutivo

(Nyunt Maung Shein)
Embajador/Representante Permanente

Anexo II

Acta de la Reunión

El texto, adjunto a la presente Acta, constituye el acuerdo entre el Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo relativo al Protocolo de Entendimiento complementario sobre el cometido del Funcionario de Enlace respecto de las quejas relativas al trabajo forzoso presentadas por intermedio de éste, que complementa el «Protocolo de Entendimiento entre el Gobierno de la Unión de Myanmar y la Organización Internacional del Trabajo sobre el nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar» (Ginebra, 19 de marzo de 2002).

Queda entendido que:

1. en relación con la última frase del párrafo operativo 1, el Protocolo de Entendimiento no puede tener por efecto crear obligaciones constitucionales en virtud de los convenios ratificados, incluidas las obligaciones de presentación de memorias de conformidad con el artículo 22 de la Constitución y, por consiguiente, no puede prejuzgar de las responsabilidades que los órganos de control competentes (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la CIT) deben cumplir a este respecto;
2. en relación con el párrafo operativo 4, la OIT conviene que, habida cuenta del objetivo general del mecanismo y de la preocupación específica expresada en dicho párrafo respecto de la investigación subsiguiente de la queja por parte de Myanmar, el Funcionario de Enlace debería llevar a cabo la evaluación de la queja de manera inmediata;
3. el texto original del Protocolo de Entendimiento ha sido redactado y firmado en inglés. En caso de que el Protocolo de Entendimiento sea traducido a otro idioma que no sea el inglés, regirá y prevalecerá la versión inglesa;
4. el Protocolo de Entendimiento entrará en vigor una vez firmado por los representantes autorizados de las partes.

Por la OIT
(Firmado)

Por la Unión de Myanmar
(Firmado)

(Kari Tapiola)
Director Ejecutivo
Normas y Principios y Derechos
Fundamentales en el Trabajo
Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra

(Nyunt Maung Shein)
Embajador
Representante Permanente
Misión Permanente de la Unión de Myanmar
ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones
Internacionales en Ginebra

Ginebra, 26 de febrero de 2007.

