



PARA DEBATE Y ORIENTACION

OCTAVO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Acontecimientos relacionados con
la cuestión de la observancia por el
Gobierno de Myanmar del Convenio
sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)****Informe sobre la situación de las decisiones
relativas a Myanmar****Introducción**

1. En la 302.^a reunión del Consejo de Administración, la Oficina se comprometió a elaborar para su próxima reunión un informe sobre la situación de las decisiones adoptadas por la Organización a fin de fomentar el cumplimiento de Myanmar con las recomendaciones de la Comisión de encuesta de 1998. En el presente informe se hace una recapitulación sobre esas decisiones y su aplicación hasta la fecha. Sin embargo, no se contemplan las decisiones adoptadas bajo la forma de recomendaciones al Gobierno, cuya situación actual se abordará en el informe del Funcionario de Enlace; además, la Oficina está en condiciones de proporcionar oportunamente, un resumen más exhaustivo de las decisiones en cuestión. La Comisión de Expertos examina periódicamente la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y sus observaciones son analizadas por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

La resolución de 1999

2. En 1999, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 17.2 del Reglamento de la Conferencia, una resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar ¹ en la que, entre otras cosas, decidió:

[...]

- b) que el Gobierno de Myanmar debería dejar de beneficiarse de cualquier tipo de asistencia o cooperación técnica de la OIT, salvo la que tenga como finalidad la

¹ Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 87.^a reunión (Ginebra, junio de 1999).

asistencia directa para poner en práctica inmediatamente las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, hasta que haya puesto en práctica dichas recomendaciones;

- c) que el Gobierno de Myanmar no debería recibir en adelante invitaciones para asistir a reuniones, coloquios y seminarios organizados por la OIT, excepto aquellas reuniones que tengan como único fin conseguir el cumplimiento total e inmediato de dichas recomendaciones, hasta que haya puesto en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

3. Esta resolución sigue siendo válida y se cumple con ella.

La resolución de 2000 y su aplicación

4. Tras una decisión adoptada por el Consejo de Administración con arreglo al artículo 33 de la Constitución de la OIT ², en 2000 la Conferencia celebró un debate sobre las medidas para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de encuesta. La Conferencia adoptó una resolución ³ señalando una serie de medidas que debían adoptarse si las autoridades de Myanmar no tomaban rápidamente medidas concretas para aplicar las recomendaciones. La Conferencia aprobó una serie de medidas recomendadas por el Consejo de Administración, a saber:

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

² Documento GB.277/6.

³ Resolución relativa a las medias recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88.^a reunión (Ginebra, junio de 2000).

- e) invitar al Director General a presentar un informe al Consejo de Administración, de forma adecuada y a intervalos oportunos, sobre los resultados de las acciones expuestas en los apartados c) y d) que preceden, y a informar a las organizaciones internacionales pertinentes de cualquier avance efectuado por Myanmar en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

La Conferencia decidió además que las medidas entrarían en vigor a partir del 30 de noviembre de 2000 salvo si, antes de dicha fecha, el Consejo de Administración quedara convencido de que las intenciones manifestadas por el Ministro de Trabajo de Myanmar en su carta de fecha 27 de mayo se habían traducido en el establecimiento de un dispositivo de medidas legislativas, gubernamentales y administrativas lo suficientemente concretas y detalladas como para demostrar que las recomendaciones de la Comisión de encuesta habían sido realizadas y por tanto, hacían innecesaria la aplicación de una o más de estas medidas.

5. En noviembre de 2000⁴, el Consejo de Administración opinó que las medidas debían entrar en vigor. En 2000 y 2005, el Director General escribió a los gobiernos de todos los Estados Miembros, y a través de ellos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y a las organizaciones internacionales en cumplimiento, respectivamente, de los párrafos b) y c) precedentes. El Consejo de Administración examinó las respuestas en marzo de 2001 y noviembre de 2005.
6. A partir de 2001, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) se ha ocupado de la cuestión en varias oportunidades, en relación con el punto 14, b) de su orden del día.
7. Además, desde 2001, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia ha celebrado una reunión especial sobre Myanmar. A partir de 2002 ha recibido, además de las observaciones de la Comisión de Expertos, un informe del Funcionario de Enlace de la OIT en Yangón.

Discusión en la Conferencia de 2006

8. Tras una decisión adoptada por el Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2006⁵, habida cuenta de la falta de progresos, la Conferencia en su 95.ª reunión (2006) volvió a examinar la cuestión en relación con un punto distinto del orden del día⁶. Reafirmó la validez de las medidas señaladas en la resolución de 2000, se refirió a varios puntos importantes en relación con la promoción de una mayor sensibilización acerca de la resolución de 2000 y de su cumplimiento, así como de las subsiguientes decisiones del Consejo de Administración, y subrayó los puntos que se indican a continuación:

- La OIT tiene la posibilidad de solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia la cual, como habían señalado los trabajadores, requeriría la formulación de una cuestión jurídica específica relativa al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). No obstante, los Estados Miembros tienen la posibilidad de incoar procedimientos contenciosos ante la Corte Internacional de Justicia por iniciativa propia. Se dejó claro que tal medida era complementaria, y no sustitutiva, de otras medidas que pudiera tomar la OIT por sí misma.

⁴ Documento GB.279/6/2.

⁵ Documento GB.295/7.

⁶ OIT: *Actas Provisionales* núm. 3-2, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

- La aplicación de las medidas podía reforzarse proporcionando indicaciones más precisas en cuanto a los tipos de medidas concretas por parte de los Estados Miembros que pudieran ser más eficaces, y que serían más pertinentes para los sectores y tipos de empresa en los cuales, al parecer, se utiliza trabajo forzoso actualmente. Tales indicaciones y orientaciones podían elaborarse a través de ejemplos de medidas concretas tomadas hasta la fecha.
- Podía haber una participación mayor de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluso en el ámbito nacional, en la aplicación de las medidas.
- También podía desarrollarse un mecanismo para la presentación de informes, sobre la base de un cuestionario fácil de cumplimentar dirigido a los Miembros.
- Podían convocarse conferencias de participación multipartita con el fin de intercambiar ideas sobre las prácticas óptimas en relación con la aplicación de la resolución de 2000.
- Debería considerarse la posibilidad de adoptar medidas para promover una mayor sensibilización y una actitud coherente respecto de esta cuestión entre las demás organizaciones internacionales, en sus ámbitos específicos de competencia, en particular el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

Asimismo, se indicó que la Oficina debería proporcionar información acerca de otras medidas que pudieran existir, con arreglo al derecho penal internacional, contra quienes practican el trabajo forzoso. También se señaló que se debería hacer un uso apropiado y eficaz de la diplomacia pública en apoyo de los esfuerzos de la OIT.

9. Con respecto a la idea de solicitar opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia, la atención se centró específicamente en la polémica cuestión de saber si el Convenio sobre el trabajo forzoso prohibía claramente el enjuiciamiento de las personas que desearan presentar quejas contra esa práctica. Según la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2006, el orden del día de la 95.^a reunión de la Conferencia especificó el propósito de «velar por que no se tomen medidas contra quienes presenten quejas ni contra sus representantes». En el documento presentado a la Conferencia se examinaron en detalle varias posibilidades ⁷, entre las que cabe citar: una decisión vinculante de la Corte Internacional de Justicia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37, 1) de la Constitución de la OIT; una decisión relativa al establecimiento por la OIT de un tribunal con arreglo al artículo 37, 2) de su Constitución; o bien una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia.
10. La OIT podría solicitar una opinión consultiva, en su carácter de organismo especializado, con arreglo al artículo 37, 1) de su Constitución y del artículo IX, 2) del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo ⁸. El Consejo de Administración tendría que examinar cuidadosamente la redacción precisa de la cuestión que habría de plantearse. La Corte procedería entonces a notificar la solicitud de opinión consultiva a todos los Estados con derecho a comparecer ante ella y estos Estados y las organizaciones internacionales podrían suministrar información sobre el tema. Una decisión vinculante de la Corte Internacional de Justicia exigiría que un Estado Miembro plantee la cuestión ante ella. La Corte podría invitar a la OIT a presentar un alegato sobre el caso y la OIT podría entregar información por su propia iniciativa. También podría someterse a la Corte la cuestión del posible carácter vinculante de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia emitida con arreglo al artículo 37, 1).

⁷ OIT: *Actas Provisionales* núm. 2, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión, Ginebra, 2006.

⁸ *Idem.*, Anexo III.

11. La posibilidad de que la OIT establezca un tribunal con arreglo al artículo 37, 2) de la Constitución «encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio» le permitiría conservar el pleno control del procedimiento; sin embargo, requeriría demasiado tiempo y supondría unos costes importantes. Además, esta posibilidad podría no aportar una ventaja adicional de peso ya que tendría que hacerse cumplir a través de los procedimientos de la OIT, entre ellos los disponibles con arreglo al artículo 33 de la Constitución.
12. La cuestión de una posible opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia ha caído en desuso habida cuenta de un cambio de actitud y de compromisos específicos asumidos por el Gobierno a través del Protocolo de Entendimiento complementario de 26 de febrero de 2007. En marzo del mismo año, el Consejo de Administración decidió postergar la cuestión, al mismo tiempo que recordó sus conclusiones de que «la Oficina seguiría estudiando y preparando la cuestión o las cuestiones correspondientes, en consulta con los mandantes y utilizando el asesoramiento jurídico necesario, a fin de poder disponer de ellas cuando fuera necesario»⁹.
13. En febrero de 2008, se extendió por otro año el período de prueba del Protocolo de Entendimiento complementario. En marzo de 2008, el Consejo de Administración manifestó su satisfacción por esta extensión y expresó su firme esperanza de que, durante ese período, el Protocolo se aplicase cabalmente y de conformidad con su objeto original¹⁰. En especial, el Consejo de Administración señaló la libertad de los querellantes de acceder a los mecanismos de demanda sin temor a sufrir acoso ni represalias; la necesidad de traducir con carácter urgente el Protocolo a los idiomas locales y velar por su amplia difusión, junto con otro material de sensibilización; la libertad de movimiento del Funcionario de Enlace; y la imposición de sanciones significativas a los autores de todas las formas de trabajo forzoso.
14. También se ha planteado la cuestión de la posible jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para examinar ciertos aspectos de las conclusiones de la Comisión de Encuesta. En noviembre de 2006 el Consejo de Administración opinó que los documentos de la OIT relativos a esta cuestión eran públicos y que, por consiguiente, el Director General podría remitirlos¹¹. En consecuencia, la OIT puso a disposición del Fiscal de la Corte los documentos pertinentes.
15. El Consejo de Administración también señaló en noviembre de 2006 que el Director General podía garantizar que los acontecimientos recientes se señalaran adecuadamente a la atención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando examinara la situación en Myanmar, que se había incluido en su orden del día oficial. La Oficina ha colaborado a tales efectos con las Naciones Unidas, incluyendo al Consejero Especial del Secretario General sobre Myanmar. Se ha proporcionado información al Consejero Especial y para los informes elaborados por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar del Consejo de Derechos Humanos. Desde que en 2002 aseguró su presencia en Myanmar mediante la designación de un Funcionario de Enlace, quien también dispone de un equipo de personal, la OIT ha participado plenamente de las tareas del equipo de las Naciones Unidas en ese país.
16. Los funcionarios de la OIT, entre ellos el Funcionario de Enlace, han asistido a reuniones, conferencias y simposios académicos de carácter internacional organizados por los Estados

⁹ Documento GB.298/5.

¹⁰ Documento GB.301/6.

¹¹ Documento GB.297/8.

Miembros y los interlocutores sociales. La Oficina celebra periódicamente reuniones de información y consultas con representantes diplomáticos y de los interlocutores sociales en Ginebra y otros sitios, que incluyen reuniones de información a cargo del Funcionario de Enlace, para las embajadas en Yangón y Bangkok.

17. En varias ocasiones se ha hecho referencia a la propuesta de celebrar una conferencia de múltiples actores, la última de ellas en la reunión de junio de 2008 del Consejo de Administración. La cuestión fue planteada por el Grupo de los Trabajadores con el apoyo general de los Empleadores, en el marco de una posible ayuda humanitaria como consecuencia de la devastación causada por el ciclón Nargis a principios de mayo de 2008 y a la luz de los esfuerzos de socorro de las Naciones Unidas y de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Si bien se han analizado las posibles modalidades y medios de financiación de una conferencia tripartita, o de cualquier otro tipo de consulta independiente que incluya a los mandantes, en estos momentos la Oficina no está en condiciones de formular una propuesta concreta.

18. Claro está que podría hacerse todavía más respecto del seguimiento de las medidas acordadas por la Conferencia en 2002 y 2006. Sin embargo, debe reconocerse que estas recomendaciones no se dirigen solamente a la Oficina sino también a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales, y que en muchos casos sus efectos dependen del modo en que los mandantes las llevan a la práctica. El costo de las actividades del Funcionario de Enlace y de su equipo también es un factor que debe tenerse en cuenta, como lo es la carga de trabajo para el personal de la sede. En Ginebra, el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta está a cargo del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y, por instrucciones del Director General, del Director Ejecutivo del Sector de Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de quien depende el Funcionario de Enlace.

Ginebra, 22 de octubre de 2008.

Este documento se presenta para debate y orientación.