



Consejo de Administración

325.ª reunión, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015

GB.325/INS/7 (Rev.)

Sección Institucional

INS

Fecha: 5 de noviembre de 2015

Original: inglés

SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

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)

Finalidad del documento

En este documento se facilita información actualizada sobre las actividades de la OIT en Myanmar, como lo exige la resolución adoptada en la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013).

Objetivo estratégico pertinente: Promover y llevar a la práctica las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Aplicación progresiva del programa de trabajo de la OIT.

Unidad autora: Oficina de Enlace de la OIT en Myanmar.

Documentos conexos: Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT, que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 102.ª reunión (2013).

1. El Consejo de Administración, en su 323.^a reunión (marzo de 2015), adoptó la siguiente decisión:

El Consejo de Administración tomó nota de que, si bien se habían logrado avances, todavía no se habían realizado algunas de las actividades fundamentales previstas en el Plan de acción para la eliminación del trabajo forzoso en Myanmar de aquí a 2015.

En ese contexto, el Consejo de Administración:

- a) pidió al Director General que preparara un informe, para su examen en la 325.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2015), sobre la aplicación y posible necesidad de ampliar el Plan de acción, la situación de los casos individuales pendientes, incluidos los que se mencionan específicamente en el informe, y las medidas necesarias para garantizar que quienes hubieran recurrido al trabajo forzoso fueran juzgados y rindieran cuentas, y
 - b) instó al Gobierno de Myanmar a que adoptara todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y le pidió que presentara, en la 325.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2015), un informe sobre las medidas que adoptaría al respecto en el plazo más breve posible.
2. Este informe se presenta conforme a dicha decisión y con arreglo al artículo 6 del Protocolo de Entendimiento Complementario entre la OIT y el Gobierno de Myanmar, que establece que el Consejo de Administración debería recibir un informe en cada una de sus reuniones sobre la evolución del funcionamiento del mecanismo de presentación de quejas en él incluido.

Antecedentes

3. Tras numerosos debates y ejerciendo el debido proceso, el Consejo de Administración, en su 268.^a reunión (marzo de 1997), decidió establecer una Comisión de Encuesta de conformidad con el artículo 26, párrafo 4, de la Constitución de la OIT, en relación con la utilización sistemática del trabajo forzoso en Myanmar.
4. En 1998, el Consejo recibió un extenso informe de la Comisión de Encuesta y aceptó sus recomendaciones, que se resumen a continuación:
 - a) que la legislación nacional de Myanmar se ajuste al Convenio núm. 29 sin más demora, a más tardar el 1.º de mayo de 1999;
 - b) que en la práctica, las autoridades y en particular los militares no impongan más trabajo forzoso u obligatorio; que se tomen inmediatamente medidas concretas para poner término a la práctica de todas las formas de trabajo forzoso; que se promulguen leyes del Poder Ejecutivo de conocimiento público y que éstas sean comunicadas a toda la jerarquía militar y a toda la población; que se garantice que nadie se vea obligado a trabajar contra su voluntad y se prevea un presupuesto nacional que asegure que existen suficientes medios para contratar mano de obra libre para las obras públicas, y
 - c) que las sanciones que puedan imponerse por el hecho de exigir trabajo forzoso sean estrictamente aplicadas, con la cabal investigación, el procesamiento y el castigo adecuado de los culpables.
5. Ante la negativa del Gobierno de Myanmar de entonces a dar una respuesta positiva a estas recomendaciones, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó dos resoluciones en su 87.^a reunión (1999) y en su 88.^a reunión (2000), respectivamente.

6. La primera resolución de 1999 disponía lo siguiente:

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

7. La segunda resolución adoptada en 2000, con arreglo al artículo 33 de la Constitución, disponía lo siguiente:

- 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)* 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)* 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, y
- 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.

8. En 2002, se estableció un Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Myanmar y la OIT que permitió nombrar a un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar al que se le asignó el cometido de apoyar al Gobierno con vistas a la eliminación del trabajo forzoso y realizar un seguimiento de las políticas y la práctica en materia de trabajo forzoso en Myanmar.

9. En 2007, se estableció un Protocolo de Entendimiento Complementario en el que figuraban los procedimientos y las protecciones necesarios para el funcionamiento de un mecanismo de presentación de quejas conforme al cual los residentes de Myanmar pudieran recurrir al Funcionario de Enlace en caso de presunta violación de sus derechos por imposición de trabajo forzoso. El Funcionario de Enlace estaba facultado para evaluar las quejas y, de juzgarlas plausibles, podía someter el caso a las autoridades para que lo investigasen y adoptasen las medidas pertinentes con arreglo a la ley.
10. Durante el período 2007-2011, el número de quejas recibidas fue aumentando cada año a medida que se fue conociendo mejor la existencia del mecanismo de presentación de quejas y que su buen funcionamiento inspiraba confianza. Se inició un importante programa de sensibilización y se empezó a observar que se hacía justicia con las personas que presentaban las quejas y que se deslindaban las responsabilidades de los autores de los actos perpetrados, en particular en el caso del ejército y de sus respuestas a las quejas sobre el reclutamiento de menores. Sin embargo, se seguían produciendo problemas graves por la aprehensión, detención y diversos actos de represalia dirigidos contra los autores de las quejas y los miembros de la sociedad civil que actuaban como facilitadores voluntarios del mecanismo de presentación de quejas. En ese período, no se cumplió de manera concluyente ninguna de las recomendaciones específicas de la Comisión de Encuesta.
11. En el marco de una Constitución recientemente adoptada y tras la victoria electoral prácticamente unánime del Partido Unión, Solidaridad y Desarrollo (USDP), formación afín al ejército, se constituyó un nuevo gobierno civil en marzo de 2011. Este contexto permitió al ejército mantener una influencia significativa en el mando del país, dado que, en virtud de la Constitución, el Comandante en Jefe puede nombrar de manera directa a militares en servicio para ocupar: el 25 por ciento de los escaños en las dos cámaras del Parlamento Nacional y en los 14 parlamentos estatales y regionales, uno de los cargos de vicepresidente del país y los cargos de ministro en tres carteras clave, a saber, Defensa, Interior y Fronteras.
12. El nuevo Gobierno inició de inmediato un amplio programa de reformas que incluía la introducción de sistemas de gobernanza política más democráticos, la apertura de la economía, la aceptación y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión de la política social, así como la modernización de las estructuras de la administración pública. La estrategia expresa del Gobierno consistía en lograr un entorno económico y social abierto, transparente y centrado en las personas que buscaba erradicar la pobreza mediante el desarrollo rural.
13. El nuevo programa trajo consigo la introducción de varias libertades democráticas limitadas, en particular, libertad de prensa, libertad de expresión, libertad de reunión pacífica y manifestación y, con la aprobación de la Ley de Organizaciones Sindicales en 2012, la libertad sindical y de asociación y los derechos conexos de negociación colectiva, huelga y cierre patronal.
14. El 28 de marzo de 2012, el Parlamento aprobó la Ley de Enmienda a la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, que tipificó la utilización del trabajo forzoso por cualquier sujeto como delito punible con arreglo al Código Penal. La definición de trabajo forzoso que en ella figura proviene del texto del Convenio núm. 29 de la OIT. La nueva legislación deroga asimismo todas las leyes anteriores relativas a la utilización del trabajo forzoso.
15. En marzo de 2012, se estableció un Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Myanmar y la OIT por el que se acordó un Plan de acción estructurado cuyo objetivo era la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso a más tardar en 2015.

16. En mayo de 2013, durante las celebraciones oficiales organizadas con motivo del día de los trabajadores, el Presidente Thein Sein hizo una declaración pública, ampliamente difundida por los medios oficiales, en la que confirmó que el Gobierno no aceptaba el recurso al trabajo forzoso en ninguna de sus formas y advirtió que su utilización constituía un delito penal, y que la citada ley era de aplicación general a todos los sectores de la sociedad, incluidos el Gobierno y el ejército.

Progresos realizados en la aplicación del Plan de acción para la eliminación del trabajo forzoso de aquí a 2015

17. Se sometió un informe detallado al Consejo de Administración en su 323.^a reunión¹. El presente informe proporciona al Consejo de Administración información actualizada sobre las cuestiones que se abordaban en aquel documento y examina otros elementos que han ido surgiendo desde marzo de 2015.
18. El número de quejas recibidas a través del mecanismo de presentación de quejas sigue siendo elevado. En 2015, hasta finales de agosto, se había recibido una media mensual de 24,5 quejas conformes al mandato, frente a 33 quejas en 2014.
19. La Oficina sigue recibiendo informes que indican globalmente una disminución constante de la utilización real del trabajo forzoso, lo que lleva a pensar que el número relativamente elevado de quejas que aún se siguen recibiendo refleja el hecho de que cada vez más personas son conscientes de su derecho a presentar quejas y de que tienen confianza en el mecanismo utilizado para presentarlas. No obstante, también refleja la poca confianza que se tiene en la comunidad y en el sistema de justicia nacional, motivo por el cual la Oficina considera que, en interés de los autores de las quejas y del Gobierno, es importante que en enero de 2016 se prorrogue el Protocolo de Entendimiento Complementario.
20. Si bien el Gobierno ha confirmado nuevamente que se ha previsto un presupuesto apropiado para sufragar los costos salariales vinculados a las obras públicas, la Oficina sigue recibiendo quejas contra miembros del personal de las autoridades locales en pueblos y municipios que al parecer piden un «voluntario» por familia para ayudar en proyectos de obras públicas. Esta práctica constituye una forma de trabajo forzoso cuando se castiga a las personas que no cumplen con la exigencia de realizar el trabajo, y se ha notificado cierto número de casos de niños o ancianos que han sido enviados a realizar el trabajo «voluntario» para evitarle una multa a su familia. No está claro si esto significa que hay una falta permanente de recursos de financiación o si refleja el nivel de corrupción local. Los casos presentados por estos motivos están en curso, por lo que no se pueden aportar dictámenes definitivos al respecto.
21. La firma de acuerdos de alto el fuego entre el Gobierno y cerca de 13 grupos armados no estatales y la fructífera negociación para lograr un acuerdo de alto el fuego en todo el país se han traducido en una significativa reducción del recurso al trabajo forzoso en las zonas de conflicto. Sin embargo, siguen llegando informaciones de prácticas de trabajo forzoso en lugares donde todavía no se ha establecido un alto el fuego (sobre todo en los estados de Katchin y el estado septentrional de Shan), y en zonas donde persisten los disturbios civiles (en particular en el estado de Rakhine).
22. Se sigue recibiendo un importante número de quejas relacionadas con la pérdida de propiedad de tierras. Si bien algunas de ellas están fuera del ámbito de competencia del

¹ Documento GB.323/INS/4.

mecanismo de presentación de quejas sobre el trabajo forzoso, las que se han admitido a trámite por considerarse conformes a su mandato se refieren a la pérdida de tierras como consecuencia de la negativa del propietario a realizar un trabajo forzoso.

23. En un creciente número de las quejas recibidas se alega el uso de trabajo forzoso en el sector privado. Corresponden a tres categorías principales: el trabajo en régimen de servidumbre (de adultos y niños); la obligación de trabajar un número excesivo de horas extraordinarias (con o sin contrapartida) a riesgo de perder el puesto de trabajo, y la trata con fines de trabajo forzoso (inclusive en el trabajo doméstico). En el sector privado sigue habiendo un bajo nivel de sensibilización con respecto al concepto de trabajo forzoso y para muchas personas es una noción que se aplica únicamente al sector público. Las autoridades tienden a interpretar todas estas quejas como conflictos de tipo laboral o civil en los que los principios del Convenio núm. 29 no se toman en consideración.
24. Resulta imperativo sensibilizar a todos los sectores de la sociedad. A pesar de la considerable labor realizada en cooperación con el Gobierno, los interlocutores sociales y la sociedad civil, sigue habiendo un bajo nivel de concienciación acerca de los derechos y deberes con respecto a la utilización del trabajo forzoso y muy pocas personas saben de la existencia del mecanismo de presentación de quejas de la OIT y el Gobierno. Para corregir esta situación, el Gobierno se ha comprometido a difundir regularmente mensajes sobre el tema por radio y televisión, y, aunque todavía está por ver, se ha comenzado a plantear la posibilidad de colocar carteles en puntos estratégicos señalados donde hay una alta incidencia de trabajo forzoso. Se han editado tres DVD sobre distintos aspectos del trabajo forzoso que empezarán a distribuirse en breve a través de la red de facilitadores voluntarios de la OIT para su utilización en las actividades locales de sensibilización y formación. Están en curso las negociaciones con el Gobierno para adaptar al menos uno de esos DVD a un formato de documental que pueda difundirse por televisión.
25. Los días 19 y 20 de agosto de 2015 tuvo lugar la primera sesión de formación de formadores a cargo del equipo de la OIT, encabezado por el Funcionario de Enlace en cooperación con el Ministerio de Trabajo, a la cual asistieron 33 militares de rango intermedio.
26. Con respecto a la rendición de cuentas, en el informe presentado a la 323.^a reunión (marzo de 2015) del Consejo de Administración se indicaba que en los 274 procesos judiciales incoados contra militares a raíz de las quejas presentadas en el marco del Protocolo de Entendimiento Complementario se impusieron distintos tipos de sanciones, como amonestaciones formales, multas, descenso de grado en el escalafón, pérdida de antigüedad con respecto a los derechos de ascenso y de pensión, expulsión con deshonor e incluso encarcelamiento. Desde entonces, según las informaciones recibidas, han sido encausados y condenados en juicio sumario otros dos altos oficiales y tres suboficiales más. Los altos oficiales recibieron amonestaciones y a dos suboficiales se les impuso una reducción de servicios y al tercero una multa.
27. La OIT no ha recibido aún ninguna información en el sentido de que se hayan abierto causas con arreglo a las disposiciones relativas al trabajo forzoso de la Ley de Enmienda a la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, de 2012.
28. En la 323.^a reunión se informó al Consejo de Administración que parecía haber cierta renuencia a cerrar definitivamente varios casos. Se trataba en particular de aquellos en los que los agricultores, tras perder sus tierras por haberse negado a aceptar la imposición de un trabajo forzoso, habían podido regresar a ellas, pero sin ser registrados oficialmente como ocupantes de las mismas, lo cual los situaba en una posición de gran vulnerabilidad. El Grupo de Trabajo para la eliminación del trabajo forzoso aseguró que corregiría esa situación, promesa que, sin embargo, todavía no se ha concretado.

29. En cuanto a la situación del capitán de las Fuerzas Aéreas Chit Ko, su caso se abordó en un informe. El Sr. Chit Ko contactó a la OIT por correo electrónico en diciembre de 2011 para solicitar información sobre la legalidad de una práctica militar que no le permite darse de baja una vez vencido su contrato de prestación de servicios. En diciembre de 2012, fue condenado a diez años de cárcel tras ser acusado de enviar información militar secreta a la OIT. El 25 de junio de 2015, tras solicitarlo en reiteradas ocasiones a lo largo de dos años, el Funcionario de Enlace de la OIT pudo visitar al capitán Chit Ko en la cárcel de Insein. Los hechos del caso fueron objeto de una comprobación ulterior que llevó a la OIT a replantear la cuestión y a solicitar la revisión de su caso y su liberación.

Resumen

30. Ha habido avances considerables porque se ha constatado una reducción en la utilización real del trabajo forzoso desde que el Gobierno llegó al poder en 2011, y sobre todo después del inicio de las negociaciones de paz.
31. En respuesta a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, la legislación nacional de Myanmar se ha puesto en conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 29; se formuló una declaración del más alto nivel para confirmar la voluntad política del Gobierno de lograr la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso; el Gobierno y la OIT han iniciado y continuado una serie de amplias actividades de sensibilización; se han recibido garantías de que se aplicará una política de asignar presupuestos completos para la realización de obras públicas y numerosos miembros del personal militar han tenido que rendir cuentas por su persistente utilización del trabajo forzoso.
32. No obstante, se siguen recibiendo quejas con arreglo al mecanismo de presentación de quejas del Gobierno y la OIT relacionadas, entre otras cosas, con obras públicas en pueblos y municipios; sigue habiendo un nivel relativamente bajo de sensibilización y de conocimientos acerca de los conceptos; y no hay pruebas de que existe un compromiso con la rendición de cuentas por incumplimiento de la ley, salvo en el caso del ejército.
33. Todo ello parece indicar que, si bien a alto nivel hay voluntad política, sigue habiendo serios problemas para conseguir que esa voluntad se lleve a la práctica en niveles inferiores.
34. El Memorando de Entendimiento y el Plan de acción para la eliminación del trabajo forzoso de aquí a 2015 siguen siendo un punto de referencia clave para medir los progresos alcanzados y centrar la visión de todos los aspectos de la cuestión. Pese a que aún no se completado todas las actividades previstas en el Plan de acción, se ha abordado cada uno de los ámbitos. Con todo, no por ello se ha logrado aún el cambio de actitud necesario a todos los niveles para alcanzar el objetivo de la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso.

Proyecto de decisión

35. *El Consejo de Administración, tomando nota con agrado de los informes presentados por el Director General y el Gobierno de Myanmar y de los progresos alcanzados para lograr la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, pero también del hecho de que en Myanmar se sigue recurriendo al trabajo forzoso y de que es necesario seguir desarrollando varias de las actividades indispensables para lograr el objetivo de la eliminación del trabajo forzoso requieren un trabajo adicional, decide:*

- a) *prorrogar el Memorando de Entendimiento para la eliminación del trabajo forzoso en Myanmar por un período adicional de doce meses;*
- b) *continuar brindando su apoyo al Gobierno de Myanmar para lograr la eliminación efectiva de la utilización sistemática del trabajo forzoso;*
- c) *prorrogar el Protocolo de Entendimiento Complementario que abarca el mecanismo de presentación de quejas del Gobierno y la OIT por un período adicional de doce meses a partir de enero de 2016, y a lo largo de ese período de prórroga poner énfasis en:*
 - i) *proseguir y reforzar las actividades de sensibilización;*
 - ii) *hacer extensiva a las autoridades civiles y al sector privado la rendición de cuentas mediante la aplicación de la legislación nacional, en particular las disposiciones de la Ley de Enmienda a la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, de 2012;*
 - iii) *cerrar definitivamente todos los casos pendientes;*
 - iv) *lograr la eventual transición del funcionamiento del mecanismo de presentación de quejas a un sistema nacional de justicia reforzado, que cuente con el apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su calidad de entidad independiente.*