



TERCERA PARTE

**Sesión especial para examinar acontecimientos relacionados
con la cuestión de la observancia
por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)**

INDICE

	Páginas
A. Actas de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas.....	1
B. Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativa a la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) Otros acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).....	11
C. Otros acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	28
D. Informe del Equipo de Alto Nivel (documentos del Consejo de Administración GB.282/4 y GB.282/4/Anexos)	40
E. Actas de la discusión en el Consejo de Administración (en su 282. ^a reunión) sobre acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) (documento del Consejo de Administración GB.282/PV)	104
F. Informe de la Misión de Cooperación Técnica de la OIT a Myanmar (19-25 de febrero de 2002) (documento del Consejo de Administración GB.283/5/2).....	121
G. Nuevos acontecimientos producidos tras el regreso de la Misión de Cooperación Técnica de la OIT (documento del Consejo de Administración GB.283/5/3).....	152

A. Actas de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas

El Presidente declaró que el punto que la Comisión aborda hoy, se inscribe en su orden del día, de conformidad con el párrafo 1, a) de la resolución adoptada por la Conferencia en su última reunión, relativa a la adopción, en aplicación del artículo 33 de la Constitución de la OIT, de las medidas dirigidas a garantizar la ejecución de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, establecida para examinar el respeto por Myanmar de sus obligaciones en relación con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). La Conferencia decidió «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 especial consagrada a ese efecto por parte de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones en las futuras sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, en tanto no se haya demostrado que este Miembro cumple sus obligaciones».

Para el examen de este caso, la Comisión considera los documentos siguientes: 1) la observación de la Comisión de Expertos sobre la observancia del **Convenio núm. 29** por Myanmar (reproducida más abajo, en B); y 2) el documento C.App/D.6 (Corr.), que contiene el informe del Funcionario provisional de Enlace sobre «otros acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)», (reproducido más abajo, en C); y el documento C.App/D.7, con el contenido de los documentos del Consejo de Administración **GB.282/4** (Informe del Equipo de Alto Nivel), **GB.282/PV** (Actas de la Discusión en el Consejo de Administración, en su 282.ª reunión), **GB.283/5/2** (Informe de la Misión de Cooperación Técnica de la OIT a Myanmar) y **GB.283/5/3** (Nuevos acontecimientos producidos tras el regreso de la Misión de Cooperación Técnica de la OIT (todos reproducidos más abajo, en D a G).

Un representante gubernamental de Myanmar declaró que Myanmar estaba atravesando un proceso de cambios políticos, económicos y sociales, con progresos políticos recientes muy alentadores, que han sido acogidos con beneplácito por la comunidad internacional. El orador afirmó que el Gobierno tenía que informar sobre varias medidas que habían sido tomadas entre la 89.ª reunión de la Conferencia del año anterior y la presente reunión de junio de 2002 y que habían sido significativas y sostenidas.

El orador aseveró que un avance importante desde la 89.ª reunión de la CIT ha sido la visita del Equipo de Alto Nivel (EAN) de la OIT a Myanmar entre el 17 de septiembre y el 6 de octubre de 2001. El EAN, en su informe, reconoció una cierta disminución en los incidentes de casos de trabajo forzoso. Informó además que, contrariamente a la situación expuesta en 1998 por la Comisión de Encuesta, el EAN no halló indicios de uso actual de trabajo forzoso en proyectos de infraestructura civil. El EAN también formuló algunas recomendaciones sobre las formas de resolver la cuestión.

Otro avance significativo mencionado por el orador fue la designación del Funcionario provisional de Enlace de la OIT en Myanmar, de conformidad con el Protocolo de Entendimiento acordado entre el Gobierno de Myanmar y la Oficina Internacional del Trabajo en marzo de 2002. El orador declaró que el Gobierno de Myanmar había cumplido con su parte en la implementación de este Protocolo de Entendimiento. Dado que el Director General estaba buscando un candidato adecuado para el puesto de Funcionario de Enlace de la OIT, propuso nombrar un Funcionario provisional de Enlace de la OIT, lo cual había sido aceptado por el Gobierno. Por consiguiente, el Sr. Leon de Riedmatten, Director del Centro para el Diálogo Humanitario, ha sido designado como Funcionario provisional de Enlace a partir del 6 de mayo de 2002. Desde entonces, el Sr. Leon de Riedmatten ha celebrado toda una serie de reuniones con las autoridades competentes y con una amplia gama de personas. Ha celebrado en total 24 reuniones, incluidas reuniones con el lugarteniente general Khin Nyunt, Secretario del Consejo de Paz y Desarrollo del Estado, el Ministro de Trabajo, el Ministro del Interior, un representante de la Oficina del Primer Ministro, el Ministro Adjunto de Asuntos Exteriores, así como altos funcionarios de otros ministerios y departamentos, políticos, representantes de grupos étnicos, la comunidad diplomática, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales en Myanmar. Asimismo, el Funcionario provisional de Enlace de la OIT celebró discusiones significativas sobre cuestiones cruciales en relación con la observancia del Convenio núm. 29 con el Comité de Aplicación presidido por el Ministro Adjunto del Interior. Grupos de observación en el terreno conducidos por miembros del Comité de Aplicación habían realizado numerosos viajes a varias partes del país. El objetivo de dichos viajes era verificar la observancia de las órdenes que prohíben el trabajo forzoso y el funcionamiento real en el terreno del marco abarcador de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas tomadas por el Gobierno.

El orador destacó que su lista de medidas significativas adoptadas por el Gobierno de Myanmar, no es exhaustiva, y que la evolución y todos los progresos realizados por el Gobierno de Myanmar y la OIT al respecto se han informado en su totalidad al Sr. Leon de Riedmatten, como consta en el documento núm. C. App/D.6. El orador considera que, en general, el informe del Sr. Leon de Riedmatten es positivo, objetivo y bastante equilibrado. El desarrollo significativo y las medidas positivas adoptadas por el Gobierno de Myanmar, esbozados en dicho informe, vienen a demostrar claramente la voluntad política consecuente y el firme compromiso de las autoridades de Myanmar de seguir redoblando sus esfuerzos para la eliminación del trabajo forzoso

en el país. Para tal fin, el Gobierno de Myanmar está haciendo todo lo posible para adoptar medidas efectivas de manera sistemática y progresiva. El orador subrayó que hay algunas cosas que Myanmar ha de cumplir y también otras que requieren una aportación de la comunidad internacional. El segundo aspecto ha sido adecuadamente puesto de relieve por el EAN, en el párrafo 6 de su informe. El EAN resaltó la importancia de la modernización económica, de una voluntad política consecuente por parte de las autoridades y de la implicación de la comunidad internacional. Puso también de relieve que la comunidad internacional contribuirá al proceso. En la medida en que la seriedad de los esfuerzos del Gobierno de Myanmar se traduzca en más progresos, la comunidad internacional deberá dar una respuesta positiva a estas medidas significativas. El orador espera que estas medidas allanen el camino para que se revise la cuestión relativa al levantamiento de todas las medidas adoptadas contra Myanmar en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT. El Gobierno de Myanmar concede gran importancia al proceso de diálogo y de cooperación con la OIT. Este proceso marcha bien y ha producido resultados tangibles. El orador espera mantenerlo y hacerlo avanzar para encontrar una solución a la cuestión y alcanzar el mencionado objetivo.

Los miembros trabajadores tomaron nota de la declaración efectuada por el representante gubernamental según la cual la situación habría experimentado mejoras. Exhortaron al Gobierno a comprender que las iniciativas y los cambios mencionados, así como la efectiva aplicación del **Convenio núm. 29**, deben poder ser evaluados por la OIT y que la Organización debe poder realizar una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación y del impacto real de las medidas adoptadas sobre el trabajo forzoso en Myanmar. Los elementos actualmente disponibles no permiten llegar a la conclusión de que la situación esté mejorando. El trabajo forzoso existe en Myanmar desde hace varios años y la búsqueda de una solución al respecto constituye una difícil tarea tanto para la OIT como para otras organizaciones internacionales. La presente sesión especial se inscribe en el marco del enfoque global adoptado por la OIT frente a la situación.

Los miembros trabajadores recordaron que independientemente de los documentos D.6 (Corr.) y D.7, la Comisión de la Conferencia basa su debate ante todo en el Informe de la Comisión de Expertos incluyendo toda nueva información recibida.

Los miembros trabajadores insistieron en que debe seguir examinándose el caso hasta tanto haya mejorado la situación de trabajo forzoso en Myanmar. Ya no se cuestiona la gravedad, la persistencia y el carácter sistemático de las violaciones al **Convenio núm. 29** en Myanmar. Sin embargo, el problema es complejo tanto por su naturaleza y la diversidad de formas en que se manifiesta como por su alcance generalizado. El problema afecta al conjunto de la población y sus consecuencias son terribles. Provoca a su vez repercusiones nefastas en el empleo, ya que la solicitud masiva de mano de obra por parte de las autoridades impide el trabajo «normal» y perjudica, de ese modo, a la economía nacional en su conjunto.

Tomando nota de que las violaciones al Convenio núm. 29 son generalizadas, sistemáticas y estructurales tanto en la legislación como en la práctica, los miembros trabajadores solicitaron que el Gobierno lleve a la práctica inmediatamente las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y del Consejo de Administración, a saber: 1) que la legislación sea puesta en conformidad con el **Convenio núm. 29** y en consecuencia se derogue toda ley que permita el recurso al trabajo forzoso; 2) que se ponga fin, en la práctica, a toda utilización del trabajo forzoso en el país y en particular en las regiones más remotas; 3) que las sanciones previstas para los que hayan sido encontrados culpables de haber impuesto trabajo forzoso sean efectivamente aplicadas.

Si bien es cierto que a raíz de la intervención de la Oficina ha podido comprobarse algunos cambios, éstos se sitúan principalmente, si no exclusivamente, en el plano de los procedimientos. En 2001, a instancias de la Comisión, la OIT envió a Myanmar y las regiones fronterizas un Equipo de Alto Nivel a fin de examinar la situación sobre el terreno. A partir del informe elaborado por el Equipo, el Consejo de Administración adoptó sus conclusiones con miras, particularmente, a que el Director General «continuara dialogando a fin de definir, junto con las autoridades, las modalidades y los parámetros de una representación permanente y efectiva de la OIT en Myanmar, la que debería estar funcionando en el más breve plazo posible».

Tuvo lugar luego una Misión de Cooperación Técnica, en febrero de 2002, con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre las condiciones y modalidades para una representación efectiva de la OIT en el país. Con arreglo al Protocolo de Entendimiento celebrado entre la OIT y el Gobierno de Myanmar, el Sr. de Riedmatten fue nombrado Funcionario de Enlace provisional el 6 de mayo, por un período de dos meses.

Todos estos hechos, sin embargo, sólo se refieren a cuestiones de procedimiento, mientras que la situación concreta no se ha modificado o, por lo menos, no de manera significativa. En consecuencia, el Gobierno debe realizar lo necesario para que la situación se modifique de manera radical. Tal como lo señaló la Comisión de Expertos en el párrafo 29 de su observación relativa a Myanmar, «ninguna de las tres recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta y aceptada por el Gobierno ha sido cumplida hasta la fecha».

Mientras no existan pruebas irrefutables y sobre todo convincentes de que la situación ha mejorado, los miembros trabajadores ni siquiera considerarán la posibilidad de modificar su posición con respecto a las

medidas adoptadas con arreglo al artículo 33 de la Constitución de la OIT.

Por último, los miembros trabajadores señalaron que, en la continuación de los debates, cada uno de los aspectos del caso en examen, particularmente complejo, sería abordado, en nombre del Grupo de los Trabajadores, por otros oradores, a saber: las pruebas de la persistencia del trabajo forzoso en Myanmar, por el miembro trabajador de Pakistán; los aspectos relativos a las infraestructuras, por el miembro trabajador de Francia; los aspectos relativos a la diversidad étnica, por el miembro trabajador de Indonesia; las relaciones sociales y laborales, por el miembro trabajador de Suecia; la actitud del ejército y las violaciones a los derechos humanos, por el miembro trabajador de la República de Corea; la actitud del Gobierno de Japón y la ayuda extranjera, por el miembro trabajador de Japón; la participación de las empresas multinacionales, por el miembro trabajador de los Países Bajos; las migraciones transfronterizas, por el miembro trabajador de Tailandia y sobre las informaciones recogidas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), el Sr. Maung-Maung, Secretario General de la Federación de Sindicatos de Birmania.

El miembro trabajador de los Estados Unidos, en nombre de los miembros trabajadores, manifestó que, si bien habían ocurrido numerosos acontecimientos desde la sesión especial del año anterior sobre este caso de tanta complejidad, la base para la discusión de la Comisión es el Informe de la Comisión de Expertos. En consecuencia, su intervención haría referencia a lo expresado por los Expertos sobre el continuo incumplimiento por parte de Birmania de las obligaciones derivadas del **Convenio núm. 29**. Sin embargo, también formularía comentarios acerca de la información contenida en los documentos D.6 (Corr.) y D.7. La observación de los Expertos se divide en tres secciones, a saber: enmienda de la legislación, práctica existente y aplicación de sanciones por imposición de trabajo forzoso.

Es mucho lo que se ha dicho, tanto en la Comisión de la Conferencia como en el Consejo de Administración, acerca de las órdenes administrativas dictadas por el régimen por las que se instruye a las autoridades para que ignoren las disposiciones de las leyes de ciudades y de aldeas que contienen los fundamentos legales para la imposición de trabajo forzoso. Los Expertos destacaron este año, en el párrafo 5 de su observación, que se requieren nuevas medidas, tal y como se indicara en el párrafo 539b) del informe de la Comisión de Encuesta. Estos cambios habían sido ya discutidos en el pasado en la Comisión de la Conferencia y en el Consejo de Administración. Debe destacarse, tal y como observaron los Expertos en el párrafo 4 de su informe, que, de conformidad con el Equipo de Alto Nivel, el Gobierno había hecho ejercicio del poder legislativo al menos en dos ocasiones, en junio de 2000 y en febrero de 2001, al promulgar la «ley de 2000 sobre la judicatura» y la «ley de 2001 relativa al Procurador General». Los argumentos presentados por el Gobierno en el pasado para no enmendar las leyes de ciudades y de aldeas no parecen, por tanto, sostenerse, y los trabajadores se preguntan por qué el Gobierno sigue obstinándose en no dar cumplimiento a la solicitud de enmienda formulada por la Comisión de Encuesta y la Comisión de Expertos. Después de todo, desde el punto de vista de las víctimas, bastaría sólo con la retirada de las órdenes administrativas, tal vez mediante la simple firma de un militar de alta jerarquía, para crear nuevamente la justificación «legal» para la imposición de trabajo forzoso. Además, siguen pendientes importantes cuestiones acerca de la seriedad de los esfuerzos realizados por el Gobierno para comunicar las órdenes a la población y a los principales responsables de la imposición de trabajo forzoso: las autoridades militares regionales y locales. Tal y como se puntualizara en el párrafo 9 de la observación de la Comisión de Expertos, se requiere aún instrucciones claras que indiquen a todos los funcionarios interesados, incluidos los oficiales de todos los niveles de las Fuerzas Armadas, tanto los tipos de tareas para las que se prohíbe la exigencia del trabajo forzoso como el modo en que han de realizarse las mismas tareas en lo sucesivo.

En lo que atañe a la difusión de las órdenes a la población a través de los medios de comunicación, el Funcionario de Enlace provisional había informado a la Comisión, en el párrafo 25 del documento D.6 (Corr.), que los habitantes de los pueblos habían sido utilizados como pregoneros para dar explicaciones verbales, lo que parecía ser insuficiente. Los trabajadores se preguntaron en qué medida se han realizado esfuerzos para difundir las órdenes en los diversos idiomas étnicos y por qué aparentemente los medios radiales no habían sido utilizados en absoluto. La información contenida en el informe de la Comisión de Expertos describe una continua negligencia por parte del Gobierno para llevar a cabo una verdadera campaña para dar a conocer que no se tolera el trabajo forzoso y que se castigará a los considerados responsables de imponer trabajo forzoso. Las recientes entrevistas a las víctimas que han cruzado la frontera hacia Tailandia apoyan esta descripción. Son muy pocos los que tienen un conocimiento de que en Birmania el trabajo forzoso contraviene la legislación.

Con respecto al mantenimiento de las prácticas de trabajo forzoso en Birmania, el miembro trabajador destacó la importancia del informe presentado recientemente por la Federación de Sindicatos de Birmania y por una acreditada ONG internacional, EarthRights International, que documenta la existencia de trabajo forzoso en tres provincias y en dos divisiones en base a entrevistas realizadas a 77 víctimas. Reviste especial importancia el hecho de que el recurso al trabajo forzoso sigue estando estrechamente asociado con otros graves abusos de derechos humanos. Muchas de las víctimas entrevistadas por EarthRights habían sido golpeadas, apuñaladas o torturadas. Existen numerosos informes de ejecuciones y de incidentes que han provocado muertes. Se han des-

critado seis casos de violación, algunos de los cuales habían provocado la muerte de las víctimas. Esta información nos recuerda el verdadero contenido de este caso. En cuanto a la aplicación de sanciones, los Expertos no encontraron ningún indicio de que alguna persona responsable de la imposición de trabajo forzoso y de los delitos concomitantes hubiese sido sentenciada o siquiera procesada con arreglo al Código Penal, de conformidad con el artículo 25 del **Convenio núm. 29**. El informe del Funcionario de Enlace provisional, en el párrafo 25 del documento D.6 (Corr.), confirma que hasta ahora no ha habido casos de procesamientos en virtud del artículo 374 del Código Penal, lo que a su vez parece haber sido confirmado por el miembro gubernamental de Myanmar en su intervención. Los Expertos concluyeron nuevamente, como hicieran en años anteriores, que no se ha dado cumplimiento hasta ahora a ninguna de las tres recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta y que habían sido aceptadas por el Gobierno.

Con respecto a la información contenida en los documentos D.6 (Corr.) y D.7, si bien los miembros trabajadores reconocían que el establecimiento de un Funcionario de Enlace provisional implica un cierto avance, no deja de ser un primer paso en un largo trayecto y no constituye una ruptura histórica, como pretende el Gobierno. Son varias las condiciones que han de reunirse para que la Oficina de Enlace sea creíble y contribuya, de manera significativa, a la eliminación del trabajo forzoso. Los miembros trabajadores anticiparon que pronto se nombraría a un Funcionario de Enlace permanente y reiteraron que el Consejo de Administración había manifestado en marzo que tal nombramiento constituye sólo un paso inicial hacia el establecimiento de una verdadera representación efectiva y permanente. Mientras tanto, debe nombrarse rápidamente el personal que trabajará con el Funcionario de Enlace y, como se destacara en los debates del Consejo de Administración, los mismos deben tener total libertad para llevar a cabo su trabajo en todo el país. Los miembros trabajadores se preguntaron si el control de los progresos, o la falta de los mismos, en la erradicación del trabajo forzoso, constituirá una de las responsabilidades del Funcionario de Enlace permanente. Se tratará de una tarea sumamente difícil, dadas las dimensiones del problema en Myanmar, y requerirá un número suficiente de personal adecuadamente capacitado. Es extremadamente importante, por lo tanto, que se designe inmediatamente el Funcionario de Enlace. Asimismo, es esencial que exista una continuidad entre el trabajo del Funcionario de Enlace y la tarea realizada por la Comisión de Encuesta, el Equipo de Alto Nivel y otras misiones anteriores. La necesidad de continuidad debe ser tenida en cuenta en la elección del Funcionario de Enlace, así como del personal provisional y cualquier otro personal adicional. Los miembros trabajadores se mostraron profundamente preocupados por el lenguaje contenido en el párrafo 24 del documento D.6 (Corr.), relativo a la importancia de la confidencialidad para facilitar el trabajo del Funcionario de Enlace. El Funcionario de Enlace debería informar al Consejo de Administración sobre todos los aspectos de su trabajo, incluido cualquier progreso realizado o la falta del mismo en relación con la eliminación del trabajo forzoso. Ahora bien, si la necesidad de confidencialidad compromete este aspecto del trabajo del Funcionario de Enlace, el Gobierno debería permitir el establecimiento de otros mecanismos tales como misiones regulares que controlen los progresos o la falta de los mismos. Para ello, se requiere el consentimiento y la cooperación plenos del Gobierno. Reviste suma importancia la necesidad de que tal información esté disponible y sea creíble, a efectos de evitar toda impresión errónea ocasionada por las exigencias de confidencialidad del Funcionario de Enlace, en cuanto a una mejora de la situación en realidad inexistente.

Existen, por supuesto, otras maneras más efectivas de controlar en qué medida sigue imponiéndose el trabajo forzoso, así como la forma en que las víctimas potenciales lo resisten. Tal y como indicara el Equipo de Alto Nivel, en el párrafo 68 del documento **GB.282/4**, si existieran verdaderas organizaciones de la sociedad civil, y en particular, organizaciones de trabajadores independientes y sólidas, como establece el **Convenio núm. 87**, ratificado por Birmania, sin duda contribuirían a facilitar a las personas afectadas por 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. Desafortunadamente, es absoluta la falta de libertad sindical en Birmania. No existen sindicatos independientes y los intentos de organización de un sindicato se han llevado a cabo en las peores circunstancias. Los miembros trabajadores reiteraron su llamamiento al Gobierno, tal como vienen haciendo desde hace muchos años, de que dé cumplimiento a sus compromisos en virtud del **Convenio núm. 87**. Como indicara el Equipo de Alto Nivel, este elemento es un componente necesario de cualquier esfuerzo sincero y efectivo de parte del Gobierno, de cara a la eliminación del trabajo forzoso.

En cuanto a la creación de un Defensor del Pueblo (*ombudsman*), al que se presentaran las quejas relativas al trabajo forzoso y que tuviese el mandato y los medios necesarios para dirigir directamente las investigaciones, los trabajadores están sumamente desalentados ante la continua resistencia por parte del Gobierno, expresada en el párrafo 21 del documento D.6 (Corr.). En ausencia de una autoridad judicial independiente, es urgente la necesidad de tal institución, como el único canal legal potencialmente efectivo de que dispondrían las víctimas para poner término a la práctica de trabajo forzoso e intentar lograr la reparación legal. El fracaso de la aplicación de este importante aspecto de las recomendaciones del Equipo de Alto Nivel permite suponer que el Gobierno no es verdaderamente serio en cuanto al fortalecimiento de las reformas legales que proclama haber realizado. Sólo ven pequeños pasos y una continua resistencia y no un verdadero compromiso para

poner término a la práctica de trabajo forzoso. En lo que respecta al presunto asesinato de siete miembros de la Comunidad de Shan por parte de las Fuerzas Armadas, por haberse quejado a las autoridades de haber sido forzados a trabajar, los miembros trabajadores se mostraron sumamente decepcionados por los comentarios del Ministro de Trabajo contenidos en el párrafo 21 del documento D.6. (Corr.). La permanente resistencia por parte del Gobierno a realizar una investigación independiente permite creer cada vez más en la veracidad de las alegaciones. Si el Gobierno cree realmente que las alegaciones carecen de fundamento, el Ministro debería explicar el motivo de la constante negativa a llevar a cabo una investigación independiente, en particular una que podría estar dirigida por el Sr. Ninian Stephen, respetado presidente del Equipo de Alto Nivel, como se propusiera en la última reunión del Consejo de Administración. El esclarecimiento de los hechos de este caso como consecuencia de una investigación independiente y el dictado de una sentencia para aquellos considerados responsables de los asesinatos demostraría en términos muy concretos la sincera voluntad del Gobierno para cooperar con la OIT. Por el contrario, la falta de investigación no hace sino incrementar la falta de credibilidad del Gobierno en cuanto a su voluntad y su capacidad para castigar a los responsables de la imposición de trabajo forzoso, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas.

Debido a la gravedad del caso que se prolonga a lo largo de tantos años, los miembros trabajadores manifestaron estar cada vez más cansados de las pequeñas medidas. Se necesita ver progresos verdaderos hacia la eliminación del trabajo forzoso, no por el bien de los trabajadores, sino por el bien de las víctimas, tanto pasadas como futuras. El Gobierno es incapaz una vez más de aportar alguna nueva prueba que contradiga la opinión de los Expertos, en el sentido de que no se ha dado cumplimiento hasta ahora a ninguna de las tres recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta. Por consiguiente, confían en que la conclusión de esta Comisión reflejará la realidad del trabajo forzoso en Birmania y las expectativas urgentes de esta Comisión de que el Gobierno actúe con mucha mayor celeridad y resolución en aras de poner término al trabajo forzoso, tanto en la legislación como en la práctica. El representante gubernamental de Birmania inició su intervención señalando los progresos políticos realizados en el país. Cuando en el pasado los miembros trabajadores hacían referencia a la situación política de Birmania, se argumentaba que la cuestión política estaba más allá del campo de aplicación del caso, que se refería sólo al trabajo forzoso. El orador estuvo de acuerdo con la postura del representante gubernamental de que la evolución política ejerce un impacto en la eliminación del trabajo forzoso. Destacó que, tal y como señalara la Comisión de Encuesta, sólo podría resolverse efectivamente la situación de Birmania una vez que se alcanzara la normalización política y el Estado de Derecho y la democracia se restablecieran en el país.

Los miembros empleadores consideraron que este caso inhabitual se refiere a serias y antiguas violaciones del **Convenio núm. 29**. La población de Myanmar ha estado sufriendo durante largo tiempo del trabajo forzoso que le ha sido exigido por las autoridades militares para la construcción de carreteras, ferrocarriles y otras infraestructuras. Durante muchos años, el caso ha sido objeto de observaciones por parte de la Comisión de Expertos. Sin embargo, la abolición inmediata del trabajo forzoso fue exigida por la OIT y prometida por el Gobierno hace muchos años atrás y la Comisión de la Conferencia ha examinado este caso en forma repetida señalando la violación de derechos consagrados en el Convenio núm. 29 en párrafos especiales.

El **Convenio núm. 29**, que ha tenido el más alto número de ratificaciones, ha sido considerado como un convenio fundamental de la OIT por cuanto toca una libertad humana básica. Aunque el Gobierno en un principio negó las acusaciones sobre la existencia del trabajo forzoso en el país, éste ha sido descrito exhaustivamente en el informe de la Comisión de Encuesta en 1998. La práctica de trabajo forzoso encuentra su base en dos leyes, a saber, la ley de aldeas y la ley de ciudades. La Comisión de Expertos ha solicitado una enmienda de dichas leyes, un cambio en la práctica existente y el cumplimiento de las penas. Todos estos llamamientos han sido apoyados fuertemente por el Consejo de Administración y por la Comisión de la Conferencia. Como no se ha observado un progreso suficiente en estos años, la Conferencia adoptó en su 88.ª reunión de mayo-junio de 2000 una resolución en que se estableció claramente que la Comisión de la Conferencia continuará examinando el caso cada año hasta que se logren obtener mejoras satisfactorias. En mayo de 2001, se concluyó el Protocolo de Entendimiento entre el representante del Director General de la OIT y el Gobierno de Myanmar con el objeto de llevar a cabo una evaluación objetiva en el país respecto a la aplicación práctica y al impacto real de las medidas legislativas, ejecutivas, y administrativas que el Gobierno ha adoptado. Así, en el otoño de 2001, un Equipo de Alto Nivel visitó el país y su informe fue sometido al Consejo de Administración en la reunión de noviembre de 2001. En febrero de 2002, tuvo lugar una misión posterior. Los hechos parecen indicar que todavía existe en Myanmar una justificación legal para la exigencia de trabajo forzoso. Las dos leyes, que constituyen la base para la exacción del trabajo forzoso, no han sido revocadas y las prácticas no han cambiado. Sin embargo, el Gobierno promulgó la orden núm. 1/99 y su orden complementaria en 1999 con el objeto de dar una corrección reglamentaria a la legislación existente para la aplicación en la práctica del Convenio. Aunque esto representa un paso importante, la legislación existente debe ser modificada y ello no se ha cumplido todavía.

En términos generales, podría decirse que la evolución del caso presenta dos aspectos. El primero se refiere al proceso de discusión entre la

OIT y Myanmar. Después de un primer rechazo de parte del Gobierno, se han dado pasos graduales para aumentar la cooperación con la OIT, un Equipo de Alto Nivel visitó el país y otras misiones de cooperación técnica han tenido lugar. Desde mayo de 2002, se ha nombrado un Funcionario provisional de Enlace. En el transcurso de varias misiones llevadas a cabo por la OIT, el Gobierno mantuvo sus promesas y cooperó con la OIT. Los informes hacen hincapié en este punto en forma expresa. Sin embargo, para llegar a esta situación, se ha tenido que ejercer una presión permanente sobre el Gobierno. Aunque la voluntad de cooperar parece ir en aumento de parte del Gobierno, esta voluntad pudo haber sido demostrada más rápido. En términos generales, todos los puntos mencionados dan una perspectiva positiva en este caso.

Sin embargo, cuando se llega a la parte fundamental del caso, es decir, los asuntos sustanciales relativos a la abolición definitiva del trabajo forzoso, los miembros empleadores ponen en relieve que la única posibilidad de lograr un progreso sustancial sería la abolición de la legislación y de la práctica del trabajo forzoso, que ha prevalecido en Myanmar y continúa prevaleciendo hasta cierto punto. Aunque las dos leyes pueden servir como base para garantizar el cumplimiento con el Convenio en práctica, el problema más importante es el de la publicación de dichos textos. El conocimiento de su contenido es indispensable para garantizar su aplicación. El Gobierno ha hecho hincapié en la existencia de varios obstáculos ocasionales para la divulgación de la información debido al tamaño del territorio y a la lejanía de ciertas áreas. Es importante asegurarse de que la divulgación de la información sobre dichas órdenes se realiza a través de todos los medios válidos de comunicación incluyendo los medios de comunicación de masas. Sin embargo, la divulgación de nuevas leyes por parte de las autoridades locales y militares no parece haber sido un método seguro por cuanto dichas autoridades son quienes exigen el trabajo forzoso. Además, considerando los diferentes idiomas que se hablan en el país, las disposiciones de las órdenes necesitan ser traducidas y publicadas en todos los idiomas por cuanto éstas son completamente desconocidas en algunas regiones del país. No ha habido progresos a este respecto. Aún más, habida consideración de la gran cantidad de proyectos llevados a cabo en lo que concierne al trabajo forzoso, la abolición de este trabajo habría tenido consecuencias presupuestarias y esto se habría visto reflejado en el presupuesto. No hay información disponible en la materia y esto fue un indicador de que el trabajo forzoso no había sido erradicado. Lo mismo ocurre en el área de las sanciones por cuanto las instrucciones que prohíben la exigencia de trabajo forzoso parecen ser de rara aplicación. En tales circunstancias, parece imponerse la inversión de la carga de la prueba. El Gobierno tiene que probar que la exigencia del trabajo forzoso ya no se realiza. En lo que atañe a la declaración del Gobierno en el sentido de que el trabajo forzoso representa una tradición en su país, existe una «zona gris» entre lo que constituye trabajo forzoso y trabajo voluntario y resulta problemático determinarla. Sin embargo, los hechos proporcionan ciertos indicadores. El ejército, una de las autoridades principales que exige el trabajo forzoso, se ha visto incrementado. No se han formulado quejas sobre el uso de trabajo forzoso, dado que en la mayoría de los casos aquellos que presentaron quejas fueron castigados. El Gobierno rechazó la presencia de observadores independientes, pero según lo indicado en el documento D.6 (Corr.), el Funcionario provisional de Enlace se encuentra informado sobre las dudas que plantea la creación de un Defensor del Pueblo. Además, no hubo investigación sobre la acusación de exigencia de trabajo forzoso que causó la muerte de siete personas, y la puesta en práctica de la prohibición de trabajo forzoso depende de las autoridades locales, especialmente de las autoridades militares.

Todo esto muestra que hay un largo camino por recorrer para lograr la abolición del trabajo forzoso. La Comisión de la Conferencia debe instar al Gobierno para que acelere el proceso de erradicación del trabajo forzoso en el país. Se han dado pasos en la dirección correcta, pero debería avanzarse más y más rápido. Los progresos no deben quedar en el papel, se trata de personas y de sus derechos básicos. El objetivo de la Comisión de la Conferencia debería ser lograr que los derechos establecidos en el **Convenio núm. 29** sean una realidad social por el bien de la población de Myanmar. Los empleadores son realistas y continuarán observando los progresos con atención, en forma crítica, con un espíritu racional, y con la mirada puesta en los derechos del pueblo de Myanmar.

El miembro gubernamental de España hizo una declaración en nombre de los miembros gubernamentales de la Unión Europea. Los miembros gubernamentales de los Estados de Europa Central y Oriental asociados a la Unión Europea — Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumania — y los miembros gubernamentales también asociados Chipre, Malta y Turquía se adhirieron a dicha declaración, como también los miembros gubernamentales de Islandia, Noruega y Suiza. El orador declaró que la Unión Europea sigue alentando a que en Birmania/Myanmar se lleve a cabo el restablecimiento de la democracia, la continuación de la reconciliación nacional, la protección de los derechos humanos y la eliminación del trabajo forzoso. La Unión Europea también toma nota del último informe elaborado por la OIT y, en este sentido, acoge con satisfacción los progresos realizados en el establecimiento de una Oficina de Enlace en Rangún, como primer paso para conseguir el objetivo de una representación efectiva de la OIT en Birmania/Myanmar. Asimismo, la Unión Europea hace un llamamiento a las autoridades de Birmania/Myanmar para que faciliten dicha instalación, permitiendo que tenga la capacidad suficiente de personal y apoyo

técnico para llevar a cabo sus funciones, así como la libertad de movimiento y de cooperación para que éstas se cumplan en la práctica.

La Unión Europea insiste de nuevo para que las autoridades de Myanmar nombren a un *ombudsman* permanente, puesto que cree que su papel podría ser importante para conseguir progresos sustantivos para la eliminación del trabajo forzoso. Por ello, la Unión Europea espera que se lleven a cabo las consultas entre la Oficina y las autoridades de Myanmar para su nombramiento. La Unión Europea insta también a las autoridades a cumplir la propuesta presentada en el transcurso de los debates del Consejo de Administración en marzo de 2002, en relación con las investigaciones de los siete asesinatos cometidos en el Estado de Shan, que deberían ser confirmados por una autoridad externa e independiente aceptada por todas las partes. La Unión Europea expresa su preocupación por el hecho de que, a pesar de la cooperación mantenida con la Oficina Internacional del Trabajo, no se han producido progresos significativos para erradicar el trabajo forzoso. Asimismo, la Unión Europea quiere manifestar su inquietud por el hecho de que las informaciones recibidas sobre Birmania/Myanmar muestran un incremento del trabajo forzoso y aportaciones laborales forzadas en ciertas áreas. Además, la Unión Europea hace un llamamiento a las autoridades de Myanmar para que sigan actuando de forma urgente y sostenida en la adopción de medidas inmediatas para la eliminación total del trabajo forzoso en todo el país. Por tanto, teniendo en cuenta lo anterior y los modestos avances en el campo de la lucha contra el trabajo forzoso en Birmania/Myanmar por parte de sus autoridades, la Unión Europea considera que las medidas impuestas bajo el artículo 33 de la Constitución de la OIT no pueden levantarse por el momento. La Unión Europea seguirá de cerca esta situación en los meses previos a la celebración del Consejo de Administración de noviembre de 2002.

El miembro gubernamental de Indonesia, quien habló en nombre de los Estados del ASEAN, Miembros de la OIT, dio las gracias al Director General por sus esfuerzos en la cooperación con el Gobierno de Myanmar. Acogió con beneplácito la firma, el 19 de marzo de 2000, del Protocolo de Entendimiento entre el Gobierno de Myanmar y la OIT acerca del nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar a más tardar en junio de 2002. Agregó que la elección del Funcionario de Enlace revestía una importancia extrema y debía ser hecha con el mayor cuidado luego de consultar con las partes involucradas. Se alegró de que se hubiera alcanzado tan pronto un acuerdo sobre la designación del Sr. Leon de Riedmatten como Funcionario provisional de Enlace el 6 de mayo de 2002, quedando pendiente el nombramiento de un Funcionario de Enlace permanente. Concluyó que con la designación de un Funcionario provisional de Enlace, la cooperación entre la OIT y el Gobierno estaba avanzando en el sentido correcto y enfatizó la importancia de que las discusiones en la Comisión sobre este tema fueran conducidas de forma constructiva y con una perspectiva amplia. Solicitó al Gobierno y a la OIT que continuaran cooperando sobre el tema hasta que estuviera totalmente resuelto.

El miembro gubernamental de Australia, quien habló también en nombre del miembro gubernamental de Nueva Zelanda, expresó su interés profundo y continuado sobre este tema e hizo notar los modestos progresos logrados desde los años anteriores, en especial, la visita y el informe del Equipo de Alto Nivel y, más recientemente, el nombramiento del Funcionario provisional de Enlace. Aunque apoyó la cooperación continua entre la OIT y el Gobierno de Myanmar y reconoció que Myanmar había hecho y seguía haciendo esfuerzos para eliminar la práctica del trabajo forzoso, enfatizó que las distintas visitas que habían tenido lugar y la presencia de la OIT en Myanmar eran sólo medios para alcanzar un objetivo. No debía confundirse el progreso sobre el proceso con el progreso sobre el fondo de la cuestión, en particular, la eliminación del trabajo forzoso. El Equipo de Alto Nivel encontró hacia fines del año 2001 que, aunque se habían producido avances moderados, la práctica del trabajo forzoso en Myanmar seguía estando muy expandida. Aunque destacó las modestas mejoras logradas desde 1998, advirtió que había aún un largo camino por delante. Por lo tanto, exhortó al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para eliminar la práctica del trabajo forzoso.

El orador expresó su apoyo al rol continuo de la OIT en el país e instó al Gobierno y a la OIT a seguir cooperando sobre el nombramiento, lo antes posible, de un Funcionario permanente de Enlace, con libertad de acceso y movimiento, como un paso hacia una presencia más significativa de la OIT. Asimismo, debería establecerse a la mayor brevedad una oficina completa de la OIT con personal y recursos adecuados. Instó también al Gobierno a aplicar las recomendaciones del Equipo de Alto Nivel, en especial el nombramiento de un Defensor del Pueblo (*ombudsman*), quien tendría por mandato y función mayor capacidad para lograr progresos reales en la investigación y el combate contra el trabajo forzoso. También exhortó a las autoridades a llevar a cabo investigaciones o a permitir que una autoridad externa e independiente, aceptable para todas las partes, investigase las denuncias de asesinato de siete aldeanos en el Estado de Shan. Expresó su esperanza de que en el informe para la Conferencia de 2003 se documentaran progresos significativos en la eliminación del trabajo forzoso en Myanmar.

La miembro gubernamental del Canadá declaró que su país se congratula de varios desarrollos positivos recientes en Myanmar: la liberación de la Sra. Daw Aung San Suu Kyi, en la óptica de la reconciliación nacional; el nombramiento de un Funcionario provisional de Enlace de la OIT. El Canadá invita a la OIT y al Gobierno de Myanmar a entenderse sobre el nombramiento del Funcionario permanente de Enlace de la OIT en Yangón, para que pueda asumir plenamente sus

funciones antes de fines de mes, tal y como se acordó en la última reunión del Consejo de Administración. Pero si estos desarrollos auguran favorablemente acerca de la cooperación futura entre la OIT y el Gobierno de Myanmar, el objetivo primordial continúa siendo la erradicación del trabajo forzoso en Myanmar. En este sentido, el nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT no constituye sino una primera etapa, en espera del establecimiento de una presencia permanente de la OIT en Myanmar. Como fue mencionado durante la 283.ª reunión del Consejo de Administración, el Funcionario de Enlace de la OIT no podrá llevar a cabo su mandato sino gozando de una total libertad de movimiento y de contacto, particularmente con la Liga Nacional para la Democracia, los grupos étnicos y las autoridades militares.

El Funcionario de Enlace puede jugar un papel importante en la difusión de los decretos modificatorios de la ley sobre las aldeas y de la ley sobre las ciudades, y el Canadá considera importantes los esfuerzos del Gobierno de Myanmar en este sentido. Su Gobierno exhorta, sin embargo, al Gobierno de Myanmar a investigar las alegaciones de trabajo forzoso, a iniciar los trámites y a sancionar a los culpables en virtud del artículo 374 del Código Penal. El Gobierno del Canadá continúa pensando que la nominación de un mediador es una herramienta no desdeñable para las víctimas del trabajo forzoso. Su Gobierno solicita nuevamente que se inicie una investigación independiente sobre el destino de siete aldeanos del Estado de Shan, que habrían sido abatidos luego de haber presentado denuncia ante las autoridades militares por infracción de trabajo forzoso. Su Gobierno desea que la OIT y el Gobierno de Myanmar continúen cooperando para establecer una presencia eficaz de la OIT y ayudar al Gobierno a poner en ejecución las recomendaciones de la Comisión de Bienestar y las recomendaciones y conclusiones del Consejo de Administración de la OIT tendientes a la erradicación definitiva del trabajo forzoso en Myanmar.

El representante de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Secretario General de la Federación de Sindicatos de Birmania, se felicitó de la liberación del líder nacional Daw Aung San Suu Kyi, tras 19 meses de arresto domiciliario. Sin embargo, observó que, aunque los medios de comunicación internacionales informaron de su puesta en libertad, los medios de comunicación controlados por los militares en Myanmar no mencionaron nada sobre la liberación. Los medios de comunicación estatales tampoco informaron de la orden del General Khin Nyunt en la que se prohibía el trabajo forzoso, aunque éste informase a la OIT de que se había dictado una orden después de que la OIT adoptara la resolución sobre el trabajo forzoso en el país. Esto demuestra que, a pesar del desmentido público, el régimen tenía miedo de la presión internacional y se las ingenió silenciosamente para disminuir la tensión.

El orador recordó que, aunque el país había ratificado en 1955 el **Convenio núm. 29**, seguía existiendo el trabajo forzoso en el país. Esto implica a agricultores, personal docente, trabajadores de los servicios de higiene, independientemente de su edad, raza o religión, que se ven forzados por los militares a trabajar sin remuneración durante semanas y meses, algunas veces durante más de seis meses. Estas personas no podían volver e informar a sus familias o conseguir una licencia por enfermedad. Esto supone que un agricultor arrestado por los militares no podía recoger su cosecha, un pescador arrestado por los militares tenía que transportar a los soldados y no podía pescar para obtener sus ingresos diarios. Esto significa que pueblos enteros tenían que trabajar durante seis meses en el despeje de los bosques y la nivelación del terreno para el gasoducto que sirven empresas multinacionales. Incluso después de las medidas adoptadas por la OIT, se seguía forzando a trabajar a las personas contra su voluntad y sin remuneración. Se refirió por ejemplo al caso de una niña de 13 años que tuvo que limpiar la maleza y las plantas de los árboles para los militares en mayo de 2002. El orador describió cómo, desde 1962, el régimen militar venía administrando mal el país que, de ser uno de los países más ricos de la región asiática sureste, se convirtió en un país menos adelantado (PMA) en 1987. A este respecto, insistió que Myanmar se convirtió en un PMA antes de que se mencionaran las sanciones. No eran por lo tanto las sanciones de la comunidad internacional seguidas de la elección de 1990, sino el aislamiento impuesto y la mala gestión de las sucesivas juntas militares lo que estaba perjudicando al país. Estos eran los verdaderos motivos por los que Tailandia tiene más de un millón de trabajadores extranjeros ilegales procedentes de Myanmar, Malasia cuenta con más de 30.000 y Bangladesh y la India con más de 50.000.

Al explicar por qué algunas veces las sanciones son necesarias, el orador brindó los dos ejemplos de cómo, tras rechazar minuciosamente de cooperar en las discusiones diplomáticas habituales, el régimen reaccionó sigilosamente y adoptó una acción directa. Durante 40 años la OIT ha exigido a los sucesivos regímenes que dejen de utilizar el trabajo forzoso. Los regímenes han negado siempre las violaciones y han respondido que estaban redactando de nuevo la legislación, mientras seguían utilizando el trabajo forzoso. Únicamente tras las medidas concretas adoptadas por la OIT en 2000, el régimen hizo lo mismo para disminuir la presión internacional, reducir el trabajo forzoso y sólo en áreas en las que la comunidad internacional puede acceder fácilmente. El régimen solía hacer firmar a los marineros un documento en el que se estipulaba que en caso de que tomasen contacto con la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) sus pasaportes y certificados de navegación marítima serían revocados. Sólo cuando la ITF hizo una campaña sindical para detener esta práctica desleal, el régimen dejó de exigir que la gente de mar firme documentos de tal índole.

Para concluir, recordó que se está avanzando enormemente en la lucha por la democracia en Myanmar. La acción directa ha dado sus resultados y ha llegado la hora de adoptar medidas más directas para presionar al régimen hacia un sistema democrático transparente.

El miembro trabajador de Japón, en nombre de los miembros trabajadores, se felicitó por la liberación de la Sra. Aung San Suu Kyi, que constituye un primer paso hacia la democratización del país. Asimismo, pidió que se apliquen lo antes posible las recomendaciones del informe del Equipo de Alto Nivel. Sin embargo, lamentó que incluso después de dicha liberación sigue habiendo muchos prisioneros detenidos desde hace muchos años debido a sus actividades políticas y a su compromiso pacífico en los sindicatos. En especial, se refirió al caso del Doctor Salai Tun Than, arrestado por dirigir una manifestación pacífica en noviembre de 2001 en la que se distribuían copias de una petición para que se realizaran elecciones generales. Su arresto fue claramente contrario a los principios democráticos, incluyendo el derecho a la libertad sindical. Hizo hincapié en que la eliminación del trabajo forzoso está muy relacionada con el proceso de democratización y, por lo tanto, con el reconocimiento de la libertad sindical. Asimismo, instó al Gobierno a que garantice la libertad sindical para toda la población del país y a que libere rápidamente a los siguientes presos políticos: Dr. Zaw Myint Maung, Jimmy, Soe Myint, Ba Myo Thein, Dr. Myint Maung, Thet Min Aung, U Tin Win, Phyo Min Thein, Htay Win Aung, Zaw Min, Zaw Tun, Nyunt Zaw, Myat Tun, Soe Htet Khine, Tun Win, Win Thein, Sein Hlaing, Kyi Pe Kyaw, Aung Myo Tint, Ko Ko Oo, Aung Kyaw Oo, Hla Than y Yin Htwé. La recuperación de sus derechos políticos contribuirá al desarrollo de la democracia en el país.

El orador expresó que el Gobierno de Japón tiene una responsabilidad especial respecto de la democratización de Myanmar, debido a que es su mayor donante extranjero. Por lo tanto, invitó al Gobierno de Japón a que presione al Gobierno de Myanmar para que no utilice trabajadores forzados en los proyectos de ayuda al desarrollo subvencionados por Japón, que deberían limitarse estrictamente a fines humanitarios. El Gobierno de Japón debería garantizar que dichos proyectos no beneficien al régimen militar e indicó que el movimiento sindical internacional continúa prestando atención a la utilización de trabajadores forzados en la central hidroeléctrica de Baluchaung, proyecto subvencionado por Japón. Los sindicatos japoneses también apoyan a los que han sido obligados a dejar su país debido a su participación en la democratización y han venido a Japón. Sin embargo, el Gobierno de Japón continúa manteniendo detenidos en un centro a siete demandantes de asilo, que son Aye Thant Kyu, Win Kyaw, Soe Lwin, Maw Thin, Maung Maung, Win Myint Oo y Khin Maung Lat. Añadió que la Embajada de Myanmar continúa imponiendo un impuesto a sus ciudadanos que están en Japón, que asciende a un 10 por ciento de su salario mensual, o un mínimo de 12.000 yen. Si se niegan a pagar el impuesto, no se les renueva el pasaporte. Pidió la abolición de dicha práctica que va claramente en contra del derecho internacional.

El miembro trabajador de Suecia, en nombre de los miembros trabajadores, expresó la gran preocupación del movimiento sindical sueco y nórdico por las graves violaciones de los derechos humanos en Myanmar. Su delegación ha sido una de las que iniciaron las acciones de la OIT sobre este tema, dado que no se puede permitir a un Estado Miembro que continúe violando las normas fundamentales sobre derechos humanos, especialmente si, como es el caso, la violación se ha estado produciendo durante más de 40 años. Durante los últimos años, el Gobierno ha rechazado cooperar con la OIT, o ha adoptado medidas de última hora para evitar que el Consejo de Administración tome decisiones en su contra. El hecho de que recientemente se haya permitido a las misiones de la OIT visitar el país no cambia la impresión general de que el régimen militar sólo actúa cuando se le presiona realmente. Las dificultades a las que se tuvo que hacer frente para establecer una presencia de la OIT en el país ilustran este problema. Todavía el país no ha mostrado ninguna voluntad sincera de cooperar con la OIT y seguir sus recomendaciones. De hecho, la Comisión de Expertos ha llegado a la conclusión de que al permitir que los explotadores del trabajo forzoso sean considerados como representantes de la autoridad estatal, el Gobierno está confirmando la conclusión de la Comisión de Encuesta de que la impunidad con la que los funcionarios del Gobierno, en especial los militares, tratan a la población civil como una fuente ilimitada de trabajadores forzados no remunerados y como sirvientes a su disposición forma parte de un sistema político construido basándose en el uso de la fuerza y la intimidación para negar al pueblo la democracia y el Estado de derecho. Se declaró completamente de acuerdo con el principio expresado por el profesor Amartya Sen en ocasión de su intervención ante la 87.ª reunión de la Conferencia (junio de 1999) respecto a que el trabajo decente no sólo constituye un requisito de la legislación y la práctica laborales, sino que también implica la necesidad de una sociedad abierta y la promoción del diálogo social. El profesor Sen añadió que las vidas de los trabajadores están, por supuesto, directamente afectadas por las reglas y convenciones que regulan su empleo y trabajo; pero que también están influidas, en última instancia, por sus libertades como ciudadanos que tienen una voz que puede influir las políticas y las decisiones institucionales.

El orador hizo hincapié en que en Myanmar no existen sindicatos libres y en que cualquier intento de crearlos se reprime brutalmente. La inexistencia de sindicatos distingue a Myanmar de otros Estados con un solo partido. De hecho, no existe ninguna verdadera posibilidad para el diálogo tripartito en un país en donde no se permite la existencia de sindicatos. La democracia y la libertad sindical son los elementos indispensables para un verdadero diálogo social y para la eliminación de la

práctica del trabajo forzoso en el país. Por último, hizo notar que los representantes del país democráticamente elegidos, que se reunieron en su país a principios de año, expresaron su estima por los sindicatos, empleadores y gobiernos por su función en la Conferencia y les instaron a que apliquen las recomendaciones del Consejo de Administración hasta que la práctica del trabajo forzoso termine en su país. Por lo tanto, invitó a todos los miembros de la Comisión a que asuman la responsabilidad de aplicar las acciones necesarias para lograr este objetivo.

El miembro trabajador de España declaró que el trabajo forzoso constituye un grave atentado a la libertad individual y supone una vuelta a la Edad Media al recordar el derecho del señor feudal a la gleba.

El orador señaló que de la observación de la Comisión de Expertos se deducía que, ante las presiones de la OIT, el Gobierno dictó la orden núm. 1/99 que prohíbe el trabajo forzoso en obras civiles. Sin embargo, los militares continúan utilizando el trabajo forzoso mostrando así la falta de voluntad del Gobierno para acabar con el trabajo forzoso. La OIT debía seguir tratando este tema por tres razones: 1) la gravedad del caso que supone la negación de un trabajo libre y de esta manera se impide la integración de la persona en la sociedad; 2) la actitud del Gobierno de Myanmar que destaca pequeños arreglos para evitar la condena pero sin tener la voluntad de acabar con este gravísimo problema, y 3) en un contexto de globalización es inadmisibles que continúen algunos países recurriendo al trabajo forzoso. El orador declaró que la Comisión de la Conferencia deberá dar ejemplo claro en este caso de su eficacia.

El miembro trabajador de los Países Bajos, en nombre de los miembros trabajadores, expresó que compartía íntegramente las declaraciones de los anteriores oradores y puso de relieve el papel de las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales para la aplicación de la resolución de la OIT de junio de 2000. Aunque dichas directrices fueron adoptadas en 1976, fueron revisadas en 2000 y actualmente incluyen una orientación sobre el trabajo forzoso en la que se recomienda a las compañías que hagan un esfuerzo que contribuya a su eliminación. Por otra parte, el sistema de aplicación, que ha sido débil en el pasado, se ha reforzado mediante una revisión. Además de la orientación sobre el trabajo forzoso, se examinan en las directrices otros elementos pertinentes. El primero de estos elementos fue la orientación de la política general en el sentido de que las compañías deben respetar las políticas pertinentes de los gobiernos de los países en los que operan y que deben considerar los puntos de vista de otros copartícipes. El segundo elemento se refiere a las responsabilidades de las compañías en la cadena de suministro. Por consiguiente, sostiene que aquellas compañías que se encuentran instaladas en los países de la OCDE, pero que operan en países del tercer mundo, deben acatar las directrices de la OCDE para dichos países. Más aún, dichas directrices no recomiendan a las compañías cumplir con las políticas gubernamentales contrarias a sus obligaciones internacionales.

Tomando como ejemplo su propio país, el orador explicó cómo las directrices de la OCDE podían ser útiles para los constituyentes de la OIT en la aplicación de la resolución. En el año 2001, cuando el Gobierno holandés informó al Director General de la puesta en práctica de la resolución, declaró que no alentó ni desanimó las actividades económicas de los negocios holandeses en o con Myanmar. Algunos meses más tarde, tras el diálogo con los sindicatos, la política cambió y el Gobierno decidió desanimar las transacciones económicas con el país. Además, el Gobierno recomendó a los sindicatos que trataran las actividades de las multinacionales holandesas y de otras compañías que se encontraban realizando actividades económicas en Myanmar. En el Punto de Contacto Nacional de las directrices de la OCDE, los sindicatos han presentado una queja contra el mayor inversor en Myanmar con motivo del incumplimiento de la resolución de la OIT, que parte de la política del Gobierno holandés. Los sindicatos acusaron a la compañía de no considerar los puntos de vista de la mayoría de los copartícipes en el país y de su inactividad respecto de la aplicación de las directrices de la OCDE en relación con el trabajo forzoso. Tras este procedimiento, los sindicatos están actualmente comprometidos en un diálogo bilateral con la compañía sobre la forma en que ésta puede cumplir con las directrices de la OCDE. Además, dicha acción ha dado lugar a medidas paralelas relativas a los miembros socios de la compañía en el Reino Unido. Los sindicatos holandeses, en cooperación con el Centro Birmano de los Países Bajos, están llevando a cabo una acción similar respecto de numerosas agencias de viaje. Tomando como base esta acción en su propio país, han hecho un llamamiento a los gobiernos para garantizar que las empresas que comercian con Myanmar conozcan las directrices de la OCDE, y a los Estados miembros de la Unión Europea para promover activamente las directrices de la OCDE como una forma de aplicación de la resolución de la OIT. Las federaciones de empleadores deberían intentar que sus miembros tuviesen un mejor conocimiento de su apoyo a la resolución de la OIT y a las directrices de la OCDE. Finalmente, en sus esfuerzos para la aplicación práctica de la resolución de la OIT, los sindicatos de los países de la OCDE pueden hacer un mejor uso de las directrices de la OCDE como medio para abordar las actividades de las empresas multinacionales que se encuentran instaladas o que operan en el país. Deben también instar a sus representantes en las comisiones de trabajo europeas para que inicien acciones similares.

El miembro trabajador de Senegal recordó que la regularidad con la que se vuelve a tratar el caso en la Comisión es de forma innegable debido a que las autoridades de Myanmar persisten en su actitud. Como recuerda un informe de la CIOSL, el recurso al trabajo forzoso en

Myanmar es una práctica generalizada, especialmente en las zonas de conflicto, y la controversia sobre el asesinato de aldeanos en el Estado de Shan es suficientemente reveladora del sometimiento que las autoridades ejercen sobre la población y de la suerte que espera a los individuos que se atreven a hacer valer sus derechos. En efecto, ésta es la realidad, a pesar de las afirmaciones contrarias del Gobierno. Además, la falta de sinceridad del Gobierno queda comprobada por la forma en la que asegura la información pública sobre el carácter ilegal del trabajo forzoso. Este conjunto de elementos tiene como consecuencia que, en el futuro, la credibilidad del Gobierno no podrá apoyarse sólo en algunos signos de buena voluntad en el ámbito de los procedimientos, sino, por el contrario, en la realidad de los verdaderos esfuerzos atestiguados por instancias imparciales.

El miembro trabajador de Tailandia, en nombre de los miembros trabajadores, señaló que su país ha experimentado un gran aumento en el número de trabajadores extranjeros ilegales procedentes de Myanmar. Estas cifras han aumentado de 500.000 en 1991 a aproximadamente dos millones en 2000. El Gobierno de Tailandia ha hecho posible el registro de estos trabajadores extranjeros ilegales, de los cuales 500.000 ya se han registrado, ayudando así a prevenir su explotación por parte de los empleadores. Invitó al Gobierno de Myanmar a cambiar su sistema de gobierno y sus políticas económicas que, junto con el trabajo forzoso y los desplazamientos forzados, son los motivos que llevaron al éxodo. Si los cambios no se realizan muy rápidamente, el número de trabajadores extranjeros aumentará mucho más. Añadió que el Gobierno y los ciudadanos de Tailandia han apoyado la participación de Myanmar como miembro de la ASEAN con la esperanza de que, al convertirse en socio, se realizarán cambios para mejorar las condiciones de sus ciudadanos. Sin embargo, las violaciones continúan. Por consiguiente, exigió el mantenimiento de la resolución de la OIT y un control más severo para prevenir las continuas violaciones de los derechos de los trabajadores.

El miembro trabajador de Francia, en nombre de los miembros trabajadores, se refirió a la observación de la Comisión de Expertos en la que se toma nota de que el trabajo forzoso generalizado continúa existiendo dado que tanto la directiva del 1.º de noviembre de 2000 como las instrucciones correlativas no realizan una clara distinción entre trabajo obligatorio y trabajo voluntario. En definitiva, la legislación de Myanmar no prohíbe de manera terminante el recurso al trabajo forzoso y éste continúa existiendo en la práctica. La población en general no recibe información sobre sus derechos y no puede librarse de las exacciones de los militares, quienes los despojan de su trabajo, muebles, comida y dinero. Ningún índice presupuestario ni ninguna indicación concreta del Gobierno de Myanmar sostiene las alegaciones sobre la disminución y menos aún sobre la eliminación del trabajo forzoso. Todos los testimonios recogidos por el Equipo de Alto Nivel muestran, por el contrario, que el Ejército mantiene sus prácticas en el ámbito local, y que el número de efectivos se ha incrementado a más del doble en los últimos diez años, lo que permite suponer un mayor recurso a las prácticas de imposición de trabajo y de confiscación de propiedades a los aldeanos. El Ejército encargado de construir infraestructuras tales como ferrovías, rutas y puentes recurre para realizarlas al trabajo forzoso utilizando las armas como amenaza. Los decretos y órdenes de la Junta sólo tendrían valor en un Estado de derecho, democrático, pero tal situación ha sido abolida por las mismas personas que actualmente gobiernan el país.

El orador señaló que el trabajo no remunerado o en aquel en el que el salario es confiscado por el Estado o para el interés personal de los militares constituye trabajo forzoso. El salario es frecuentemente confiscado incluso cuando es pagado por compañías extranjeras: a tal fin se reúne a los trabajadores en las aldeas y los militares de la base más cercana se encargan de quitarles sus ganancias. La confiscación del salario de un trabajo realizado para una compañía extranjera o la imposición de trabajo forzoso no remunerado para la realización de obras públicas llevan en definitiva a forzar a los trabajadores a trabajar sin recibir una contraprestación justa en violación de lo establecido en el Convenio núm. 29. Lo mismo ocurre con el trabajo forzoso impuesto en las cárceles, en las que los prisioneros mueren por el agotamiento debido a la terrible explotación o son asesinados cuando ya no tienen fuerzas para trabajar.

Abundan testimonios sobre el carácter generalizado de los trabajos realizados a «título gratuito», llamados voluntarios, en las infraestructuras civiles, así como sobre los actos de barbarie a los que dan lugar. El orador cita dos testimonios de las víctimas movilizadas en 2002 para la construcción de infraestructuras públicas de carreteras, una de ellas para beneficio de una compañía petrolera internacional, cuyos representantes habían inspeccionado el inicio de los trabajos. Declaró que estas prácticas no sólo constituyen una violación al Convenio núm. 29 sino también a todas las normas fundamentales y a todas las libertades civiles, económicas y sociales. Los derechos humanos son interdependientes: la violación de un derecho fundamental como el derecho a un trabajo libremente elegido y con una remuneración justa sólo puede conllevar graves violaciones a todos los convenios fundamentales y los pactos de la ONU. El país no podrá alcanzar un desarrollo sostenible sobre la base de la opresión y la exacción.

Los aldeanos que pertenecen a las etnias de los Estados fronterizos son a su vez víctimas de discriminación étnica. Si bien Myanmar ha ratificado el Convenio núm. 11 y el Convenio núm. 87, los trabajadores agrícolas y de las plantaciones no gozan del derecho de sindicación.

El orador contestó que toda acción internacional debe estar destinada a ayudar al pueblo de Myanmar, que se encuentra sometido a una

situación en la que la democracia ha sido confiscada y el trabajo forzoso constituye una práctica generalizada del estado militar. Ningún progreso real y sostenible se ha puesto de manifiesto por parte de los dirigentes militares del país y en consecuencia la acción de la OIT debe continuar.

El miembro trabajador de Pakistán, en nombre de los miembros trabajadores, acogió con beneplácito el conjunto de las declaraciones que condenan el crimen del trabajo forzoso. A principios del siglo XXI, que se supone que es la era del conocimiento, de la razón y los valores humanitarios y en la que todo el mundo cree que se apoya los valores democráticos, es lamentable que se sigan cometiendo crímenes contra la humanidad, los valores básicos humanos y la dignidad. Aunque el representante gubernamental de Myanmar indicó que el nombramiento del Funcionario de Enlace es una de las medidas adoptadas como parte de un proceso detallado para la abolición del trabajo forzoso, todos los miembros de la Comisión de la Conferencia reconocieron que el trabajo forzoso es una clara violación de los derechos humanos y del Convenio núm. 29. ¿No es posible que el Gobierno castigue duramente a aquellos que han cometido tal crimen para prevenir futuras violaciones? Sin embargo, no se cuenta con pruebas de actuaciones judiciales o castigos en respuesta a las recomendaciones del Equipo de Alto Nivel. De hecho, en la práctica, como señala la Comisión de Expertos, el progreso que se está realizando no parece concordar en las distintas zonas, niveles más altos de trabajo forzoso que surgen en zonas apartadas. Existen problemas particulares para la prevención del uso de trabajo forzoso por parte de los militares, especialmente en las zonas fronterizas. El problema se agrava debido a las represalias contra aquellas personas que denuncian las prácticas de trabajo forzoso y a la falta de confianza en la policía y en el sistema judicial. Por último, se siguen cometiendo en el país continuas violaciones de este derecho humano básico, y las personas que se esfuerzan por utilizar sus derechos sindicales están en prisión. Es muy común la imposición de trabajo forzoso por parte de los militares. Por consiguiente, exigió al Gobierno la adopción de medidas necesarias para abolir la práctica del trabajo forzoso y proporcionar una total protección a aquellos que se quejan de ser objeto del trabajo forzoso. Todos aquellos que exigen el trabajo forzoso deben ser acusados ante los tribunales y castigarse a los culpables. Todas estas medidas especiales deben adoptarse lo más rápidamente posible y no como parte de un proceso gradual extremadamente lento.

El miembro trabajador de la República de Corea, en nombre de los miembros trabajadores, citando las conclusiones del Equipo de Alto Nivel, una comunicación de la CIOSL respecto del caso de Myanmar, así como también las conclusiones de la Comisión de Expertos, señaló varias violaciones a los derechos humanos por parte de los militares de Myanmar. Declaró que algunas de las violaciones más graves a los derechos humanos habían ocurrido en el contexto de acarreos forzados; miembros de la población civil, incluyendo a los niños, en un rango de edades de entre 15 y 60 años, habían sido secuestrados y obligados a prestar servicios para los militares. Hizo notar que aunque los cargadores normalmente transportaban víveres para los soldados en patrullas, también habían sido puestos a la cabeza de columnas para detonar minas y tender emboscadas y eran también usados como «escudos humanos» en combate. Señaló que los cargadores también estaban sujetos a abusos físicos constantes y que muchos habían sido testigos de la muerte de otros cargadores por las tropas a las que servían.

El orador hizo referencia a las observaciones de las organizaciones no gubernamentales en las que se indica que la medida de cuatro días por familia y por mes era menos un techo que un piso y que durante la estación de sequía los Rohingyas eran forzados a trabajar un promedio de una semana por mes y a veces 10 días o dos semanas. Con respecto al desarrollo de proyectos sobre trabajo forzoso, señaló que los golpes, la tortura y las ejecuciones sumarias eran violaciones comunes a los derechos humanos, citando en particular los informes de mujeres que habían sido violadas por soldados y el de una mujer asesinada por haber dejado de trabajar para amamantar a su hijo. Asimismo, citó el informe anual sobre las violaciones a los derechos sindicales 2001 de la CIOSL, donde se señala que las violaciones de los derechos humanos y del trabajo no habían disminuido.

Para concluir, el orador declaró que el Gobierno de Myanmar debía proporcionar pruebas genuinas y creíbles de progreso sobre la cuestión del trabajo forzoso como una precondition absoluta para considerar un cambio en las medidas de la OIT, de conformidad con el artículo 33 de la Constitución de la OIT, y expresó su apoyo continuo a la Liga Nacional para la Democracia.

El miembro trabajador de la India expresó indignación y angustia con respecto a la constante violación del Convenio núm. 29 por parte del gobierno militar de Myanmar. Destacó que la ley de aldeas y la ley de ciudades de 1907, que atribuye a las autoridades el derecho de exigir trabajo sin salario, eran una parte del legado colonial de Myanmar, y lamentó que se hubiera elegido conservar dichas leyes en detrimento del pueblo y sus derechos humanos. El problema del trabajo forzoso persiste hasta la actualidad, a pesar de las enmiendas a la ley de aldeas y la ley de ciudades, e instó a la OIT a proseguir sus discusiones con el Gobierno para poner fin a este asunto. Al respecto, sin embargo, destacó que la promoción de las normas internacionales del trabajo no debería estar ligada a la cuestión del intercambio comercial con Myanmar, porque hacerlo sería contraproducente e iría contra los intereses de los trabajadores de ese país. Concluyó afirmando que cualquier acción tomada a este respecto debería estar libre de la injerencia del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Comercio.

El miembro trabajador de Indonesia, en nombre de los miembros trabajadores, declaró que en base a los informes de la Federación de Sindicatos de Birmania, la Internacional de los Derechos de la Tierra y otros documentos, lamentaba decir que el Gobierno de Myanmar no había hecho progresos significativos respecto de la abolición del trabajo forzoso en ese país. Llamó la atención sobre la cuestión de la nacionalidad étnica en el trabajo forzoso, que ocurría principalmente en la frontera de Myanmar en Estados tales como Karen, Mon, Chin y el municipio de Tabvoy en la frontera con la India. Los militares a menudo obligan a la gente a trabajar como cargadores sin salario o para otros fines militares. Puso como ejemplo a un civil étnico de Karen que había sido forzado a trabajar varias veces para los militares —transportando equipo militar muy pesado— durante un largo período con muy poco descanso y sin provisión alguna de comida o agua. También describió la ruptura y el trauma de los aldeanos en general, ocasionados por la necesidad de los hombres de huir para evitar ser forzados a trabajar. Los aldeanos de Karen recibieron la noticia de la orden del General Khin Nyun, por la que se prohíbe el trabajo forzoso, pero pensaron que la prohibición no comprendía su región porque el ejército aún practica el trabajo forzoso como de costumbre. El orador recordó que, aunque el Consejo de Administración en su 282.^a reunión (noviembre de 2001), había solicitado que la orden complementaria a la orden núm. 1/99 se difundiera en las principales lenguas étnicas para que el pueblo entendiera los esfuerzos continuos que ha hecho el Equipo de Alto Nivel, señaló que las órdenes no habían sido difundidas a través de los medios de comunicación y habían sido distribuidas sólo en inglés y en birmano, pero no en las otras lenguas étnicas más habladas en el país, causando problemas de comprensión.

El orador concluyó declarando que no existen signos de que el Gobierno de Myanmar haya emprendido acciones serias y específicas sobre la cuestión. Por lo tanto, insistió en que el Gobierno de Myanmar diera una explicación razonable de la acción realizada hasta ahora para aplicar la recomendación formulada por la Comisión de Encuesta, recomendaciones que se habían aceptado. También solicitó a los mandantes de la OIT que continuaran llevando a cabo una acción concreta para eliminar el comercio y la asistencia que pudieran contribuir a la discriminación en la práctica del trabajo forzoso contra las minorías étnicas.

El miembro gubernamental de Japón expresó su agradecimiento al Director General por sus esfuerzos para fortalecer el diálogo y la cooperación con el Gobierno de Myanmar y acogió con beneplácito el acuerdo entre la OIT y el Gobierno de Myanmar sobre la creación de una oficina de enlace de la OIT. Además, se alegró por el nombramiento del Sr. Leon de Riedmatten, del Centro para el Diálogo Humanitario, en calidad de Oficial provisional de Enlace y expresó su satisfacción por su informe.

El orador consideró que es de suma importancia que el Gobierno de Myanmar adopte las medidas adecuadas en respuesta a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta para satisfacer las expectativas de los Miembros de la OIT que se han cultivado durante los dos últimos años. Supuso que el primer paso del Gobierno de Myanmar constituye la piedra angular para colaborar en el establecimiento de una representación continua y efectiva de la OIT en Myanmar. Alentó a la autoridad a esforzarse por garantizar la eliminación rápida y efectiva del trabajo forzoso y se refirió al levantamiento de las restricciones al movimiento de Daw Aung San Suu Kyi del 6 de mayo de 2002, lo que puede crear un ambiente favorable para facilitar la democratización y la reconciliación nacional y contribuir a la eliminación del trabajo forzoso. Por último, el orador espera que sea posible que el Gobierno de Myanmar y la OIT colaboren conjuntamente con firmeza y decisión, y que un oficial de enlace sea nombrado y presentado lo antes posible y que cumpla con sus obligaciones de cooperación continua para erradicar el trabajo forzoso.

El orador afirmó que las relaciones entre Japón y Myanmar no contienen ningún elemento que induzca, directa o indirectamente, al trabajo forzoso, ni tampoco proyectos de ayuda realizados por Japón que se centren en el ámbito de las necesidades humanas básicas, incluyendo la renovación de la fábrica de energía hidroeléctrica Baluchang núm. 2, que produce el 24 por ciento del total de la electricidad del país y que necesita ser renovada. El orador recordó que el Representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas reconoce la necesidad de una mayor ayuda humanitaria para Myanmar, especialmente en los ámbitos de la salud, de la educación, de la energía eléctrica y de la ayuda alimentaria. Finalmente, el orador afirmó que si se acelera el proceso de democratización, el Gobierno de Japón apoyará de manera más activa los esfuerzos para la construcción de una nación.

En respuesta a los comentarios formulados por el miembro trabajador de Japón, afirmó que el Gobierno de Japón cumple firmemente con sus obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales aplicables y de las leyes y los reglamentos del Japón en el trato de nacionales extranjeros en Japón.

La miembro gubernamental de los Estados Unidos declaró que el trabajo forzoso en Myanmar era una preocupación de larga data de su Gobierno. Acogió con satisfacción los pasos positivos dados por las autoridades de Myanmar desde la reunión especial de la Comisión del año pasado, y en particular en las semanas transcurridas desde el Consejo de Administración de marzo. Se habían visto numerosos signos de buenas intenciones y había sido adoptado un número importante de medidas de procedimiento. No obstante, era un hecho que hasta el momento las recomendaciones muy específicas y significativas de la Comisión de Encuesta no habían sido plenamente aplicadas: la ley de aldeas y la ley de ciudades debían ser aún enmendadas de conformidad

con el **Convenio núm. 29**. Las órdenes promulgadas hasta ahora no son suficientes; se requieren instrucciones claras, detalladas y adecuadamente publicadas para asegurar que el trabajo forzoso no se imponga en la práctica, sobre todo por los militares; y las sanciones impuestas por el hecho de exigir trabajo forzoso deben ser aún estrictamente aplicadas a través de una cabal investigación, de un procesamiento y de un castigo adecuados a los culpables.

La Comisión de Expertos, el Equipo de Alto Nivel y, más recientemente, el Funcionario provisional de Enlace habían hecho sugerencias detalladas sobre cómo las recomendaciones de la Comisión de Encuesta podían ser efectivamente puestas en práctica. Las autoridades de Myanmar debían aplicar dichas sugerencias sin demora. En particular, era crucial proceder inmediatamente al establecimiento de una representación de la OIT plena y efectiva en Myanmar. Asimismo, el establecimiento de un Defensor del Pueblo plenamente independiente e imparcial para investigar las alegaciones relativas al trabajo forzoso es un complemento necesario para los otros mecanismos de aplicación y control actualmente en funcionamiento. La controversia sobre la muerte de los siete aldeanos en el Estado de Shan ponía de manifiesto la necesidad de este tipo de investigación independiente y externa.

Por último, la oradora señaló que el objetivo de la OIT no era sancionar a Myanmar sino más bien ayudar al país, de manera constructiva, a erradicar en la práctica lo que constituía una ofensa a la dignidad humana y que todos los Miembros de la OIT coincidían en que no debía tolerarse. Hasta que las tres recomendaciones de la Comisión de Encuesta hubieran sido plenamente implementadas, era obligación de la Organización mantener las medidas adoptadas por la 88.^a reunión de la Conferencia de conformidad con el artículo 33 de la Constitución.

El miembro gubernamental de la India declaró que había examinado los documentos del orden del día y la información de que disponía para la Comisión. Acogió con beneplácito la designación del Sr. Leon de Riedmatten como Funcionario provisional de Enlace de la OIT, a la espera del nombramiento de un Funcionario permanente de Enlace, de conformidad con el acuerdo alcanzado entre el Gobierno de Myanmar y la OIT. Destacó con satisfacción las actividades llevadas a cabo por el Funcionario provisional de Enlace hasta la fecha, así como la plena cooperación del Gobierno de Myanmar. La India, como una cuestión de principio, siempre ha apoyado plenamente la adopción de un enfoque promocional por parte de la OIT respecto a los temas que están en el marco de su mandato y, en consecuencia, se opone a un enfoque sancionador en la prosecución de los objetivos de la OIT. Se declaró convencido de que los objetivos de la OIT pueden ser promovidos con más éxito a través del diálogo, la cooperación y la asistencia técnica. El orador concluyó haciendo notar la cooperación plena prestada por el Gobierno de Myanmar, la cual esperó que continuara, así como también el acuerdo alcanzado entre la OIT y Myanmar. Instó a ambas partes a proseguir el diálogo para resolver cuestiones tan importantes con vistas a la eliminación de las medidas tomadas contra Myanmar.

El miembro empleador de Japón reiteró que los empleadores son optimistas pero realistas y expresó su sincero deseo de que el trabajo forzoso en Myanmar terminara lo más pronto posible. Se mostró satisfecho por los esfuerzos hechos por el Director General y su personal empleado sobre esta cuestión. Citó el párrafo 28 del documento C.App./D.6 (Corr.), que da indicaciones generales de varias acciones que podría aplicar el Funcionario de Enlace y declaró que la OIT era competente para hacerse cargo de tales tareas. Por último, enfatizó la importancia de una amplia participación tripartita y cooperación técnica para acabar con el trabajo forzoso en Myanmar.

Los miembros empleadores tomaron nota de la seria y amplia discusión que fue necesaria, dadas las cuestiones tratadas. Los miembros empleadores mencionaron los signos de progreso, los procedimientos establecidos para la cooperación entre el Gobierno de Myanmar y la OIT, así como diversas medidas administrativas. Era muy importante recibir cooperación técnica para realizar progresos. Sin embargo, en lo que concierne a lo esencial del caso, se han dado pequeños pasos, pero es necesario dar unos más grandes. Existe aún un gran número de obstáculos, tales como el tamaño del país, su naturaleza cerrada, la participación del Gobierno a muchos niveles y el hecho de que el trabajo forzoso es una práctica de larga data, que toma tiempo para ser erradicada.

Una presencia permanente de la OIT en Myanmar es crucial para resolver el problema. Es necesario tomar las medidas citadas en el informe del Funcionario de Enlace, tales como la promoción del empleo. El Gobierno tiene que darse cuenta de que el trabajo forzoso perjudica no sólo a las víctimas sino al país en su totalidad, a causa de las oportunidades perdidas y de la imagen negativa en el seno de la comunidad internacional. En general, el caso puede ser visto con algo de claridad, pero aún queda mucha oscuridad. Las conclusiones de la Comisión de la Conferencia deberían reflejar los progresos ya logrados, así como los grandes problemas que subsisten para la completa erradicación del trabajo forzoso, con el fin de estimular más diálogo con el Gobierno de Myanmar encaminado a la resolución del problema.

El miembro gubernamental de Myanmar declaró que había escuchado con gran interés la discusión y apreciado las intervenciones de los oradores, en especial las de la ASEAN, los cuales se habían felicitado por los cambios emprendidos.

Respecto a las peticiones para que se cree una defensoría del pueblo, el orador dijo que Myanmar ya tiene un sistema para tratar las quejas, la División de Asuntos Jurídicos del Fiscal General. La ley encarga a dicho órgano presentar las quejas que se han recibido a la atención de las autoridades competentes para proteger los intereses de la población. Los funcionarios están obligados a examinar las quejas de conformidad

con las directrices del Fiscal General. El orador también advirtió que existen 28 circunscripciones con funcionarios para la asistencia municipal que tienen competencia para tratar las quejas, incluyendo las denuncias sobre trabajo forzoso. Tal sistema es más efectivo que la creación de una defensoría del pueblo debido a la lejanía de muchas zonas del país. Además, el Funcionario provisional de Enlace ha mantenido discusiones sobre estos temas.

El orador declaró que se ha investigado el caso de los siete aldeanos asesinados y que los que cometieron los asesinatos han sido declarados terroristas; además, el caso no tiene relación con el trabajo forzoso. Se ha tratado este tema en las discusiones con el Sr. De Riedmatten.

El orador formuló una objeción al hecho de que se haya permitido intervenir al Sr. Maung-Maung de la Federación de Sindicatos de Birmania. El orador afirmó que el Sr. Maung-Maung es un terrorista y un criminal, y que, por lo tanto, permitirle intervenir constituye un abuso del foro de la OIT.

El orador expresó su deseo de que continúe el diálogo y la cooperación entre Myanmar y la OIT, que ha demostrado ser fructífero. Señaló que la OIT debería alentar al Gobierno para que haga todo lo que esté en sus manos, pero que sus esfuerzos deberían ser reconocidos. El orador declaró esperar que la Comisión de la Conferencia actuará con reciprocidad y responderá de forma positiva a las muestras de buena voluntad del Gobierno.

Los miembros trabajadores hicieron notar que el vivo interés que despierta este debate en los miembros de las tres partes que componen la Comisión de la Conferencia demuestra suficientemente que la situación de Myanmar deberá seguir examinándose todavía durante mucho tiempo y, de todas formas, mientras que no se observen progresos reales en los tres aspectos mencionados por la Comisión de Encuesta y el Equipo de Alto Nivel. Mientras que la legislación de Myanmar no se ponga en conformidad con el **Convenio núm. 29**, mientras que la práctica del trabajo forzoso no haya desaparecido y, por último, mientras que los culpables de la imposición del trabajo forzoso no sean realmente perseguidos, la presión sobre Myanmar deberá mantenerse. Para los miembros trabajadores, si en Myanmar existiesen verdaderas organizaciones de la sociedad civil y, en especial, organizaciones de trabajadores fuertes e independientes, tal como lo prevé el **Convenio núm. 87**, ratificado por Myanmar, tales organizaciones podrían ofrecer a las víctimas del trabajo forzoso el apoyo que necesitan para poder utilizar las vías de recurso que se les proporcionan para defender sus derechos reconocidos.

Por último, ante lo expresado por el representante gubernamental de Myanmar en relación con un representante de una organización sindical, el Sr. Maung-Maung, los miembros trabajadores recordaron que, de conformidad con el **Convenio núm. 87**, ratificado por Myanmar, las organizaciones de trabajadores tienen libertad para designar sus representantes. En consecuencia, de manera solemne, los miembros trabajadores advierten a la Comisión de las amenazas contra la seguridad individual de un representante sindical sobre las cuales se han hecho algunas referencias.

Luego de haber tomado conocimiento de las informaciones suministradas por el representante gubernamental, la Comisión ha tomado nota con profunda preocupación de la observación de la Comisión de Expertos que ha evaluado el seguimiento dado a las tres recomendaciones de la Comisión de Encuesta que toman en cuenta las informaciones contenidas en el informe de la misión del Equipo de Alto Nivel. En primer lugar, en lo concerniente a la ley de las aldeas y a la ley de las ciudades, que todavía no han sido modificadas, la Comisión de Expertos ha tomado nota de que la orden núm. 1/99, tal como enmendada, ha recibido gran publicidad y ha podido temporalmente haber afectado ciertos proyectos de infraestructura civil, pero no ha puesto término a la imposición de trabajo forzoso, en particular por parte de los militares. Todavía no se han dado las instrucciones específicas y concretas y las disposi-

ciones presupuestarias que le siguen no han sido adoptadas todavía o, por lo menos, preparadas con miras a sustituir efectivamente el recurso al trabajo forzoso ofreciendo salarios y condiciones de trabajo decentes que permitan atraer libremente la mano de obra necesaria. Por último, ninguna sanción ha sido impuesta en virtud del artículo 374 del Código Penal o de cualquier otra disposición en conformidad con el artículo 25 del Convenio a las personas responsables de imponer el trabajo forzoso y no existen los recursos efectivos para quienes desean quejarse.

La Comisión, por otra parte, se ocupó de las informaciones relativas al Equipo de Alto Nivel y del seguimiento acordado contenidas en el informe complementario presentado a la Comisión. La Comisión toma nota de que gracias a la cooperación de las autoridades ha sido posible obtener por primera vez, a través del informe mencionado, una evaluación conducida libremente en el terreno, como también del otro lado de la frontera, sobre el impacto de la nueva reglamentación en relación con la realidad de la situación del trabajo forzoso en todo el país. La Comisión se congratula igualmente sobre el hecho de que una de las recomendaciones del Equipo de Alto Nivel que tenía el objetivo de asegurar la presencia de la OIT en Myanmar ha sido exitosa y que la presencia de la OIT se ha concretado eficazmente por la designación de un Funcionario provisional de Enlace, quien ya ha podido elaborar un informe. La Comisión subraya, sin embargo, que esta presencia no es más que un medio y no tendría sentido si el futuro Funcionario de Enlace no dispone, lo más rápido posible, de la capacidad y del apoyo administrativo así como de las facilidades que le permitan realizar las diferentes actividades para contribuir a la prohibición efectiva del trabajo forzoso. Estas facilidades deben incluir sobre todo la libertad de movimiento y de contacto y exigen la cooperación de todas las autoridades incluyendo a los militares. La Comisión lamenta, por otra parte, que ninguna medida concreta ha sido tomada hasta el momento en relación con otras importantes sugerencias presentadas por el Equipo de Alto Nivel concernientes, por una parte, a los alegatos sobre el asesinato de víctimas del trabajo forzoso en el Estado de Shan y, por otra, a la institución de una forma de mediación independiente y confiable que podría ofrecer recursos que sean de confianza para las futuras víctimas. Tal institución es por tanto más necesaria en vista de la ausencia de libertad sindical cuyo vínculo con la situación del trabajo forzoso ha sido señalado por el Equipo de Alto Nivel. La Comisión lamenta igualmente que no se le haya dado efecto a la sugerencia del Equipo de Alto Nivel de dar una mayor publicidad por todos los medios y lenguas apropiadas a las disposiciones que prohíben el trabajo forzoso. De manera general, la Comisión subraya la necesidad de un progreso real, rápido y verificable no sólo en cuanto a los procedimientos, sino también y ante todo en lo que respecta a la realidad persistente del trabajo forzoso y de la impunidad generalizada de los responsables de su imposición, en particular de los militares. Alienta a la Oficina y al Director General a que continúen con resolución sus esfuerzos sobre el conjunto de estas cuestiones y el diálogo con el Gobierno y con todos los interlocutores concernidos, y que continúen informando al Consejo, al que le corresponderá el examen, según el caso, del progreso o la falta de él y las conclusiones a las que se habrá de llegar en su próxima reunión en noviembre de 2002.

La Comisión ha tomado nota de que, al final de los debates, el representante de Myanmar expresó la voluntad de su Gobierno de cumplir con las obligaciones internacionales y de continuar el diálogo con la OIT.

La Comisión recuerda que el Gobierno debe presentar para su examen por la Comisión de Expertos, en su próxima reunión, una memoria detallada sobre todas las medidas adoptadas para asegurar el respeto del Convenio tanto en la legislación como en la práctica.

- B. Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativa a la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) Otros acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
-

Myanmar (ratificación: 1955)

1. La Comisión ha tomado nota de las memorias del Gobierno sobre la aplicación del Convenio. Al examinar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta establecida para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la Comisión también ha tomado nota de la siguiente información:

- la información presentada y las discusiones en la Conferencia Internacional del Trabajo en su 89.^a reunión, junio de 2001 (*Actas Provisionales* núm. 19, tercera parte);
 - la información presentada al Consejo de Administración de la OIT y las discusiones que tuvieron lugar en su 280.^a reunión celebrada en marzo de 2001 (reproducidas en las *Actas Provisionales* núm. 19, tercera parte, de la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo);
 - la información presentada al Consejo de Administración de la OIT en su 282.^a reunión celebrada en noviembre de 2001, con inclusión, en particular del Informe del Equipo de Alto Nivel, sobre los «Acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)» (documento [GB.282/4 y anexos](#)), la presentación del representante gubernamental y las conclusiones del Consejo de Administración (documento [GB.282/4/2](#));
 - la resolución adoptada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 57.^o período de sesiones (marzo-abril de 2001) sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar (documento E/CN.4/RES/2001/15);
 - el informe provisional preparado por el Sr. Paulo Sergio Pinheiro, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, de fecha 20 de agosto de 2001 (documento A/56/312 de las Naciones Unidas) y su declaración de 9 de noviembre de 2001 en el 56.^o período de sesiones de la Asamblea General;
 - una información sobre la reunión del Consejo de Administración de la OIT, presentada el 19 de noviembre de 2001 por el Ministro de Relaciones Exteriores de Myanmar y sobre la que se informó al día siguiente en «The New Light of Myanmar» y la agencia «Reuters»;
 - una comunicación de 29 de noviembre de 2001 por la que la Confederación Internacional de Sindicatos Libres presentó a la OIT nueva documentación que se refiere al continuo recurso masivo al trabajo forzoso por parte de las autoridades de Myanmar, una copia de las cuales fue transmitida al Gobierno para que formulase los comentarios que estime convenientes sobre las cuestiones que allí se plantean.
-

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930
Observación 2001/72

2. La información disponible acerca de la observancia del Convenio por el Gobierno de Myanmar, se expone de nuevo en tres partes, que tratarán de: i) la enmienda de la legislación; ii) cualquier medida adoptada por el Gobierno para detener la imposición en la práctica del trabajo forzoso u obligatorio, y la información disponible sobre la práctica actual; iii) la aplicación de sanciones que pueden ser impuestas en virtud del Código Penal por la imposición de trabajo forzoso u obligatorio.

1. Enmienda de la legislación

3. En el párrafo 470 de su informe de 2 de julio de 1998, la Comisión de Encuesta tomó nota de:

... que el apartado *d)* del artículo 11, considerado junto con los apartados *g)*, *n)* y *o)* del párrafo 1) del artículo 8 de la ley de aldeas, así como el apartado *b)* del artículo 9 de la ley de ciudades estipulan la imposición de trabajos o servicios a cualquier persona que resida en una circunscripción rural o urbana, esto es, trabajo o servicios para los que dicha persona no se ha ofrecido voluntariamente, y prevén que el hecho de no acatar una orden formulada de conformidad con el párrafo *d)* del artículo 11 de la ley de aldeas, o con el párrafo *b)* del artículo 9 de la ley de ciudades, será objeto de sanciones penales en virtud del artículo 12 de la ley de aldeas o del apartado *a)* de la ley de ciudades. Por consiguiente, estas leyes estipulan la imposición de «trabajo forzoso u obligatorio» tal como se entiende en la definición que figura en el *párrafo 1 del artículo 2 del Convenio*.

La Comisión de Encuesta tomó nota, además, de que los amplios poderes que permiten obligar a la población a que realice trabajos y servicios en virtud de estas disposiciones, no corresponden a ninguna de las excepciones que se enumeran en el *artículo 2, párrafo 2*, del Convenio, y son totalmente incompatibles con el Convenio. Recordando que la enmienda de estas disposiciones venía siendo prometida por el Gobierno desde hace más de 30 años, la Comisión instó al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para garantizar que la ley de aldeas y la ley de ciudades fueran puestas en conformidad con el Convenio sin más dilaciones, a más tardar, el 1.º de mayo de 1999 (*párrafo 539, a)* del informe de la Comisión).

4. La Comisión observa, que a finales de noviembre de 2001 no se había enmendado ni la ley de aldeas ni la ley de ciudades como lo había solicitado la Comisión de Encuesta y esta Comisión, y prometido el Gobierno desde hace muchos años; tampoco se había puesto en conocimiento de la Comisión un proyecto de ley propuesto o previsto para tal fin. La Comisión toma nota del párrafo 47 del informe del Equipo de Alto Nivel que el Gobierno había hecho ejercicio del poder legislativo en junio de 2000 y en febrero de 2001 al promulgar la «ley de 2000 sobre la judicatura» y la «ley de 2001 relativa al Procurador General». La Comisión expresa nuevamente la esperanza de que, finalmente, la ley de aldeas y la ley de ciudades se pongan en conformidad con el Convenio.

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

5. En su observación anterior la Comisión había tomado nota de que si bien aún no se habían enmendado las leyes de aldeas y de ciudades, la «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» (núm. 1/99), modificada por la «Orden complementaria de la orden núm. 1/99», de 27 de octubre de 2000, podría constituir una base jurídica suficiente para asegurar el cumplimiento del Convenio en la práctica, si, de buena fe, es aplicada no sólo por las autoridades locales facultadas para exigir trabajo con arreglo a las leyes de aldeas y ciudades, sino también por parte de los funcionarios civiles y militares autorizados para pedir la asistencia de las autoridades locales, en virtud de las mismas leyes. Esto, en opinión de la Comisión, exigía la adopción de nuevas medidas, tal y como indicara la Comisión de Encuesta en las recomendaciones del párrafo 539, *b)*, de su informe.

II. Medidas para poner fin a la exigencia en la práctica de trabajo forzoso u obligatorio e información disponible sobre la práctica existente

A. Medidas para poner fin a la exigencia en la práctica del trabajo forzoso u obligatorio

6. En las recomendaciones que figuran en el párrafo 539, *b)* de su informe de julio de 1998, la Comisión de Encuesta indicó que las medidas para garantizar que en la práctica vigente las autoridades, en particular las militares, no impusieran más trabajo forzoso u obligatorio, eran:

... tanto más importante que parecieran darse por sentadas las facultades de imposición de trabajo obligatorio sin referencia alguna a la ley de aldeas o a la ley de ciudades. Así, además de modificar la legislación, es necesario tomar inmediatamente medidas concretas para todos y cada uno de los diferentes casos de trabajo forzoso examinados en los capítulos 12 y 13 [del informe de la Comisión] para poner término a la práctica actual. Esto no debe hacerse mediante directivas secretas contrarias al Estado de derecho y que han demostrado ser ineficaces, sino mediante leyes del Poder Ejecutivo de conocimiento público promulgadas y comunicadas a toda la jerarquía militar y a toda la población. Además, esas medidas no deben limitarse a la cuestión de la remuneración, sino que deben garantizar que nadie sea obligado a trabajar contra su voluntad. No obstante, es necesario prever un presupuesto apropiado a fin de contratar mano de obra libre para obras públicas que actualmente son realizadas por mano de obra forzosa no remunerada...

7. *Ausencia de instrucciones específicas y concretas.* En su observación anterior la Comisión había tomado nota de que ante la ausencia de instrucciones específicas y concretas para las autoridades civiles y militares, que contengan una descripción de las diversas formas y modalidades de imposición de trabajo forzoso, la aplicación de las disposiciones adoptadas hasta ahora pone en juego la interpretación en la práctica de la noción «trabajo forzoso». Esta noción no puede darse por supuesto, como se demuestra por los diversos términos birmanos utilizados para designar el trabajo exigido a la población, incluido el trabajo «loh ah

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

pay», «voluntario» o «donado». La necesidad de clarificación de la cuestión queda subrayada por los reiterados intentos del Gobierno de vincular la imposición generalizada de trabajo y de servicios, principalmente por las autoridades militares, a los méritos que pudieran obtenerse en la religión budista por la ayuda ofrecida espontáneamente. La Comisión de Encuesta recordaba, en el párrafo 539, c) de su informe, que la tendencia a confundir el trabajo forzoso y el trabajo voluntario, constante en las declaraciones del Gobierno, «muy probablemente ocurra en la realidad del reclutamiento realizado por funcionarios locales o militares».

8. En su informe sobre la aplicación del Convenio el Gobierno sólo se refiere a la directiva expedida el 1.º de noviembre de 2000 por el Consejo de Paz y Desarrollo del Estado (*State Peace and Development Council (CPDC)*) «ordenando a todas las autoridades interesadas a obedecer estrictamente las órdenes emitidas por el Ministerio del Interior» es decir, la orden núm. 1/99 y su orden complementaria, mencionada en el párrafo 5 *supra*. La Comisión toma nota del informe del Equipo de Alto Nivel que:

... el Equipo de Alto Nivel pidió en varias ocasiones que se le proporcionaran traducciones oficiales de toda instrucción adicional dirigida a cualquier autoridad, incluidas las militares. En el momento de redactar ese informe [en octubre de 2001], el Equipo de Alto Nivel sólo había recibido tres instrucciones en birmano promulgadas por diferentes jefes militares a las unidades bajo su mando. Se han solicitado traducciones oficiales de estas órdenes pero todavía no se han recibido. Basándose en traducciones oficiosas, el Equipo de Alto Nivel entendió que dos de estas órdenes se limitaban a reproducir el texto de la orden complementaria promulgada por el Secretario-1 el 1.º de noviembre de 2000. no contenían ninguna especificación acerca del tipo de tareas para las cuales se prohibía la exigencia de trabajo o acerca del modo en que dichas tareas deberían llevarse a cabo en adelante. La tercera instrucción promulgada por la NaSaKa en fecha 22 de julio de 2001 reproducía la prohibición general de exigir trabajo forzoso contenida en las órdenes, pero añadía que si resultaba necesario recurrir al trabajo forzoso, éste debería pagarse en consecuencia.

Así, la tercera instrucción proporciona otro ejemplo de la confusión entre el trabajo obligatorio y el trabajo voluntario, mencionada en el párrafo 7, y en última instancia, se limita a la cuestión del pago de una remuneración, contrario a las indicaciones específicas del párrafo 539, b) del informe de la Comisión de Encuesta, citado en el párrafo 6 *supra*.

9. Así pues, se requiere aún instrucciones claras que indiquen a todos los funcionarios interesados, incluidos los oficiales de todos los niveles de las fuerzas armadas, tanto los tipos de tareas para las que se prohíbe la exigencia del trabajo forzoso como el modo en que han de realizarse las mismas tareas en lo sucesivo. La Comisión espera que pronto se expedirán las instrucciones detalladas necesarias y que comprenderán, entre otras, cada una de las siguientes cuestiones:

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

- acarreo para los militares (o para otros grupos militares/paramilitares, para campañas militares o para patrullas regulares);
- construcción o reparación de campamentos/instalaciones militares;
- otros apoyos para los campamentos (guías, mensajeros, cocineros, limpiadores, etc.);
- generación de ingresos por individuos o grupos (incluido el trabajo en proyectos agrícolas e industriales de propiedad del ejército);
- proyectos de infraestructura nacional o local (que incluyen carreteras, ferrocarriles, embalses, etc.);
- limpieza/embellecimiento de zonas rurales o urbanas;
- suministro de materiales o provisiones de cualquier tipo. La prohibición de requisición también debe aplicarse a las solicitudes de dinero (excepto cuando se debieran al Estado o a una comisión municipal o a una comisión de la ciudad, con arreglo a la legislación pertinente) puesto que en la práctica, las solicitudes de dinero o servicios por parte de los militares suelen ser intercambiables.

10. *Publicidad dada a las órdenes.* Si bien parecen no haberse adoptado aún las instrucciones específicas y concretas pedidas por la Comisión de Encuesta, el Gobierno indica en su informe que la orden núm. 1/99, su orden complementaria y la directiva del CPDC de 1.º de noviembre de 2000 (véase párrafo 5 y 8 *supra*) se han hecho circular en todos los órganos estatales y ministerios incluidos el de Defensa, y a todas las autoridades administrativas locales incluidos los Consejos de Paz y Desarrollo de las Aldeas y de que las órdenes se han publicado en la *Gaceta de Myanmar*, que aparece mensualmente, para informar oficialmente a toda la población, procedimiento normal en Myanmar para todas las leyes, estatutos, órdenes etc; promulgados por el Gobierno.

11. Se desprende del informe del Equipo de Alto Nivel que, en general, se había dado considerable publicidad a la orden núm. 1/99 y a su orden complementaria, mencionada en el párrafo 5, durante el período previo a la visita del Equipo de Alto Nivel, incluida su colocación en inglés y en birmano en los tablones de anuncios de las oficinas de los Consejos de Paz y Desarrollo de las Aldeas (CPDA) y otras oficinas públicas, y que han sido objeto de un gran número de reuniones organizadas por diferentes autoridades para informar tanto a la población en general como a los funcionarios de la administración acerca del contenido de las órdenes. Se han distribuido asimismo copia de las órdenes a los miembros de las autoridades militares, de la NaSaKa y de la policía. El Equipo de Alto Nivel observó no obstante que la difusión de las órdenes variaba mucho en función de las zonas geográficas, al igual que el calendario de la misma. En muchos casos las personas entrevistadas por el Equipo de Alto Nivel dijeron que habían tenido noticias de las órdenes por las emisoras de radio extranjeras y no

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930
Observación 2001/72

por las autoridades. El Equipo de Alto Nivel observó asimismo que las órdenes no se habían difundido por intermedio de los medios de comunicación, ni tampoco se habían distribuido en otros idiomas diferentes del inglés y el birmano, y que en particular no se habían traducido a ninguno de los idiomas indígenas importantes hablados en el país. El Equipo de Alto Nivel fue informado por personas en diferentes partes del país de que no podían entender las órdenes que se habían expuesto en sus zonas porque no leían o no entendían suficientemente bien el birmano. El Equipo de Alto Nivel observó asimismo que las órdenes no siempre se habían distribuido juntas, aunque es necesario que se lean conjuntamente.

12. La Comisión también toma nota de las alegaciones de la CIOSL en su comunicación de fecha 29 de noviembre de 2000 que:

En efecto, en numerosos informes que se adjuntan a la presente, se confirma que por lo menos en determinadas partes del país, la orden 1/99, su orden complementaria y otros textos legales pertinentes fueron objeto de difusión generalizada. En las pruebas presentadas por la CIOSL se incluyen numerosos informes sobre reuniones organizadas en las aldeas por las autoridades a estos efectos, con anterioridad a la visita de la OIT. Por lo general, se organizaban por altos funcionarios del CPDC enviados de los comandos regionales o incluso de Rangún.

En la práctica, los habitantes de las aldeas frecuentemente — o casi siempre — tenían que sufragar los gastos de esas «reuniones de información, tales como el combustible o alimentos y bebidas para los funcionarios visitantes del CPDC. En cuanto a las propias «Ordenes», se publicaban, con bastante cinismo, a través de lo que sólo puede denominarse «distribución forzada», mientras que el denominado «Libro Verde» publicado por las autoridades sobre el tema debía adquirirse al precio de 1.000 kyats o más por ejemplar, vendiéndose obligatoriamente por regla general de una a ocho copias por aldea; asimismo se obligaba a los habitantes de las aldeas a adquirir los tableros de telgopor en los que se colocaban las «Ordenes».

El Gobierno tal vez desee formular comentarios sobre esta alegación.

13. *Presupuestar los medios apropiados.* La Comisión toma nota de que la cuestión de asignar los suficientes recursos presupuestarios para contratar mano de obra voluntaria para actividades públicas que se habían basado en el trabajo forzoso y no remunerado fue abordada por el Equipo de Alto Nivel con las autoridades de Myanmar. En varias ocasiones durante sus viajes sobre el terreno y en Yangón, el Equipo de Alto Nivel solicitó información detallada sobre otros medios de obtener mano de obra o los servicios requeridos ahora que está prohibido el trabajo forzoso. El Equipo de Alto Nivel también preguntó sobre las modificaciones relativas a las disposiciones presupuestarias. De los párrafos 63 a 66 del informe del Equipo de Alto Nivel se desprende que en el momento en que se ultimó ese informe (29 de octubre de 2001) el Equipo de Alto Nivel no había recibido ninguna información que le permitiera concluir que las autoridades hubieran previsto un sustituto real al trabajo forzoso gratuito impuesto para ayudar

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930
Observación 2001/72

a los militares o para los proyectos de obras públicas. La Comisión expresa nuevamente la esperanza de que se dicten pronto las instrucciones detalladas necesarias y que, tal como se indica en el párrafo 539, b), del informe de la Comisión de Encuesta, se prevea también «un presupuesto apropiado a fin de contratar mano de obra libre para obras públicas que actualmente son realizadas por mano de obra forzosa no remunerada».

14. *Mecanismo de vigilancia.* En su memoria, el Gobierno se refiere a un Comité Ministerial y a un Comité de Aplicación en el plano nacional que no sólo están encargados de supervisar el cumplimiento de la ley por las autoridades locales, los miembros de las fuerzas armadas y otros funcionarios públicos, sino también encargados de garantizar que las autoridades y la población en general sean plenamente conscientes de la vigencia en todo el país de las mencionadas órdenes. Asimismo, se han enviado a varias regiones equipos de observación sobre el terreno (FOT), dirigidos por los jefes del departamento del Ministerio de Trabajo e integrados por personal responsable del Departamento de Administración General, la policía de Myanmar y el Departamento de Trabajo, a fin de verificar si esas órdenes son conocidas públicamente. Dichos equipos efectuarán visitas frecuentes a todas las regiones del país. Estos son ejemplos de los esfuerzos del Gobierno para abolir la práctica del trabajo forzoso en todo el país. La Comisión toma nota de esas indicaciones, que no obstante, deben situarse en el contexto, ya examinado anteriormente, de la ausencia de instrucciones específicas y concretas y de asignaciones presupuestarias para la sustitución del trabajo forzoso y no remunerado. La información disponible sobre la práctica real se examinará en los párrafos 15 a 22 y el castigo de los infractores en los párrafos 23 y siguientes.

B. Información disponible sobre la práctica real

15. *La opinión del Gobierno.* En su memoria sobre la aplicación del Convenio comunicada el 30 de septiembre de 2001, el Gobierno se refiere a sus «esfuerzos para abolir la práctica del trabajo forzoso en todo el país», aunque no proporciona indicaciones sobre los resultados alcanzados hasta la fecha. En una reunión informativa para jefes de misiones extranjeras en Yangón sobre la reunión del Consejo de Administración de la OIT de noviembre de 2001, organizada el 19 de noviembre de 2001 por el Ministro de Relaciones Exteriores de Myanmar, y según se informó el 20 de noviembre en «The New Light of Myanmar» y por la agencia «Reuters», el Viceministro de Relaciones Exteriores, Khin Maung Win, afirmó que «tras haber recibido del Equipo de Alto Nivel algunas quejas relativas al trabajo forzoso, las autoridades interesadas iniciaron investigaciones exhaustivas; esas investigaciones demostraron que las alegaciones eran infundadas y falsas por lo que se ha dado respuesta a la OIT en ese sentido...».

16. *Conclusiones del Equipo de Alto Nivel.* En los párrafos 54 a 58 del informe del Equipo de Alto Nivel figuran las siguientes «conclusiones en relación con el efecto de las medidas tomadas para aplicar las órdenes en los casos de trabajo forzoso».

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

54. Tal como el Presidente del Equipo de Alto Nivel explicó al Presidente del CPDC, el general en jefe Than Shwe, el 5 de octubre de 2001, los miembros del Equipo de Alto Nivel eran desde el principio muy escépticos acerca de las optimistas conclusiones oficiales basadas en la ausencia de casos comunicados de incumplimiento y de procesamiento penal de tales casos. Los viajes al terreno y las entrevistas realizadas por el Equipo de Alto Nivel a lo largo de la frontera justificaron ampliamente su escepticismo.

55. La conclusión provisional a la que el Equipo de Alto Nivel ha llegado tras sus tres semanas de entrevistas y visitas en Myanmar es que la evolución de la situación ha sido muy ligeramente positiva. Más allá del esfuerzo evidente, aunque desigual, para la difusión de las órdenes, los dos grupos del Equipo de Alto Nivel compartían la opinión de que la imposición de trabajo forzoso había disminuido en cierta medida, aunque resultaba difícil decir exactamente hasta qué punto. Sin embargo, el Equipo de Alto Nivel tenía dudas acerca de la sostenibilidad del proceso a largo plazo, y se sentía preocupado por las desigualdades geográficas de los progresos realizados, dado que en algunas zonas parecía persistir el trabajo forzoso de forma bastante intensa. Esto se asoció en particular a la presencia de las fuerzas armadas, especialmente en zonas más aisladas.

56. El panorama que ofrecieron las conversaciones y entrevistas realizadas al otro lado de la frontera, que se centraron en el caso de los grupos étnicos, era más inquietante aún. De hecho, no difería mucho de la situación expuesta en el informe de la Comisión de Encuesta. El trabajo forzoso en la mayoría de las formas previamente identificadas parecía seguir imperando, particularmente en aldeas cercanas a los campamentos militares. Con demasiada frecuencia, iba acompañado de actos de crueldad.

57. ... Para evaluar de forma equilibrada la tendencia con respecto a la práctica del trabajo forzoso es necesario tener en cuenta las pautas generales, y distinguir entre los diferentes tipos de situación. He aquí las dos pautas generales que parecen producirse:

- a) a diferencia de la información proporcionada en 1998 por la Comisión de Encuesta acerca de la situación, el Equipo de Alto Nivel no encontró pruebas de que se recurra actualmente al trabajo forzoso para proyectos de infraestructura civil;
- b) en todas las zonas sobre las cuales el Equipo de Alto Nivel recibió información parecía evidente que existía una fuerte correlación entre la presencia de campamentos militares y la práctica del trabajo forzoso, independientemente de que estas tropas estuvieran desarrollando o no actividades militares (véanse los párrafos 61 y 62).

Sin embargo, es importante hacer las siguientes distinciones:

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

- c) en muchas zonas, a pesar de que continúa el trabajo forzoso debido a la presencia militar, había indicios de una mejora de la situación. Es difícil saber si esta mejora va a ser duradera, ya que ello depende de la voluntad de los jefes militares locales de continuar recurriendo en menor medida al trabajo forzoso;
- d) en otras zonas, particularmente en el sur del estado de Shan y en el este del estado de Kayin, cerca de la frontera tailandesa, la situación parecía ser especialmente grave. Ello podría explicarse en parte por una mayor presencia militar en estas zonas, así como por su aislamiento, pero parece existir también un elemento de mayor represión contra estas poblaciones como resultado de las insurrecciones en curso. En contra de lo aducido por las autoridades de Yangón, no hay indicios de que el acarreo en estas zonas haya disminuido de forma notable como resultado de un mayor uso de mulas o por una mejora de la red de carreteras;
- e) la situación es también particularmente grave en el norte del estado de Rakhine, que es también una zona aislada con fuerte presencia militar. La población musulmana de esta zona sufre de trabajo forzoso de una forma desproporcionada; ello pone de manifiesto un elemento de discriminación contra esta población, que también toma la forma, entre otras cosas, de restricciones de movimiento.

58. Había ciertos indicios de que los militares habían recurrido a otros métodos para obtener trabajo o servicios, como la requisición de automóviles y de sus chóferes. El Equipo de Alto Nivel se entrevistó asimismo al otro lado de la frontera con Tailandia con tres cargadores que habían escapado. Uno de ellos declaró haber sido arrestado por un asunto administrativo (impago del total del impuesto por el arroz) y los otros dos declararon haber sido detenidos arbitrariamente. Todos ellos fueron entregados por la policía a los militares y utilizados como cargadores, sin ni siquiera haber sido acusados oficialmente o presentados ante un juez. Los militares les habían incautado sus ropas y obligado a llevar uniformes azules de convictos.

17. *Análisis del Equipo de Alto Nivel.* Al identificar los obstáculos para una erradicación más efectiva del trabajo forzoso, el Equipo de Alto Nivel se refiere, en particular, a la política de «autosuficiencia» del ejército, a la incertidumbre respecto de las disposiciones financieras y prácticas de sustitución (véase el párrafo 13) y a obstáculos institucionales. En los párrafos 59 a 62 de su informe, el Equipo de Alto Nivel describe la política de «autosuficiencia» del ejército y a sus consecuencias en la práctica del trabajo forzoso en los términos siguientes:

59. Al parecer, no hay prácticamente ninguna duda de que la falta de aplicación de las órdenes por el ejército puede difícilmente atribuirse a la ignorancia. Como se señaló anteriormente, al parecer las órdenes se han divulgado ampliamente aunque de forma desigual en todos los niveles de la jerarquía militar. Lo alarmante es que estas órdenes no son observadas por los

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930
Observación 2001/72

militares a nivel local y que no parece haber ninguna obligación de rendir cuentas en caso de incumplimiento...

60. Esta actitud no responde tanto a una indisciplina individual como a una política de autosuficiencia en el contexto de la lucha contra movimientos étnicos insurgentes que, según algunos, tienen profundas raíces en la historia militar del país. Sin embargo, existen también evidentemente razones prácticas y logísticas. El ejército no dispone de medios mecánicos modernos ni de equipo, y a veces carece incluso de suficientes recursos para alimentar a sus soldados...

61. Sin embargo, la política de autosuficiencia tiene otra vertiente bastante diferente que guarda también relación con la cuestión. El ejército ha aumentado enormemente el número de sus efectivos durante los últimos diez años (pasando de 120.000 a cerca de 350.000 soldados según oficiales de inteligencia militar). Hace diez años, ya se suponía que participaba en la construcción de ferrocarriles. Sin embargo, el volumen del ejército no ha disminuido en proporción con la mayor pacificación que tanto se ha proclamado. Debido a las continuas limitaciones presupuestarias, se ha establecido una política según la cual los soldados que no luchan siguen recibiendo sus salarios pero tienen que ocuparse de actividades agrícolas u otras actividades productivas en las tierras que se les asignen. Se supone que todo excedente que esté por encima de lo que necesiten para su subsistencia se vende en el mercado a precios inferiores a los normales para luchar contra la inflación...

62. Cabe pensar que esta forma de reconversión de los soldados a actividades económicas para las que no están necesariamente calificados ni preparados no es sólo dudosa en lo que respecta a la productividad, sino que también representa un incentivo permanente para que los soldados que no están dispuestos a realizar tareas agrícolas continúen abusando de los aldeanos. Sin embargo, esto no significa que las órdenes no puedan modificar la situación del trabajo forzoso. Por el contrario, de algunos testimonios se desprende claramente que los aldeanos están cada vez menos dispuestos a aceptar la situación actual: en un caso concreto estaban considerando la posibilidad de presentar una súplica a las autoridades basándose en las órdenes.

18. *La comunicación de la CIOSL.* En su comunicación de fecha 29 de noviembre de 2001, la CIOSL afirma que:

A pesar de todas las desmentidas, los supuestos esfuerzos para suprimir la práctica, la declamada buena fe y espíritu de cooperación con la OIT, las autoridades militares de Birmania siguen recurriendo masivamente al trabajo forzoso. Oficiales del ejército de alto, medio y bajo rango, y soldados rasos, al igual que las autoridades civiles, han continuado a imponer el trabajo forzoso en todas las zonas de actividad identificadas anteriormente por la OIT. En apoyo de su denuncia, la CIOSL adjunta casi 30 informes que totalizan un

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

centenar de páginas. En ellos se suministran pruebas detalladas, procedentes de las mismas fuentes y de la misma calidad que los cientos de informes examinados durante los últimos cinco años por la OIT y que se consideraron creíbles y auténticos.

En los anexos a la presente comunicación se suministran pruebas amplias y recientes de trabajo forzoso, incluido el acarreo para el ejército, a menudo en combate, con frecuentes muertes de los cargadores por agotamiento, enfermedad, privación de alimentos, agua, descanso y atención médica o simplemente por asesinato. En ellos también se da cuenta del despeje y construcción forzosa de carreteras, de la construcción y mantenimiento de las instalaciones del ejército, de la confiscación de tierras y de la imposición de trabajo agrícola en esos predios en beneficio del ejército, la obligatoriedad de suministrar materiales de construcción, alimentos (con inclusión de arroz, carne, pescado, hortalizas y frutas) y alcohol, trabajo forzoso en los hornos de ladrillos y el suministro de leña para los mismos, la recaudación de gravámenes de todo tipo de manera arbitraria y desordenada.

La Comisión toma nota de que los documentos anexos a la comunicación de la CIOSL abarcan el período que se extiende de enero a noviembre de 2001. Coinciden con las conclusiones del Equipo de Alto Nivel sobre la fuerte correlación entre la presencia de campamentos militares y la práctica de trabajo forzoso, pero también señalan la utilización actual de trabajo forzoso en proyectos civiles de infraestructura, antes y después de la visita del Equipo de Alto Nivel y suelen incluir indicaciones precisas sobre la época y el lugar, los batallones o compañías militares que participan y los nombres de los comandantes.

19. Las alegaciones de trabajo forzoso en proyectos civiles de infraestructura incluidos en los documentos de la CIOSL se refieren al suministro y transporte de grava y de durmientes de madera destinados al ferrocarril Ye-Tavoy en Natkyizin, en el municipio de Yebyu, en septiembre de 2001, y a los dos ejemplos siguientes, reseñados por la CIOSL:

- el trabajo forzoso en una vía férrea en la parte meridional del estado de Shan, el pasado octubre (cientos de civiles reclutados para trabajar en una nueva línea ferroviaria que se construye de la ciudad de Taung-gyi, capital de estado, a la ciudad de Namzang, cabeza de un municipio; se obligó a despejar la zona para construir la vía férrea a 240 personas sólo de la ciudad de Namzang, bajo la vigilancia del capitán Than Naing Oo, batallón de infantería núm. 66, ayudado por personal de la empresa nacional de ferrocarriles);
 - reparación forzosa de caminos en el municipio de Kyaikmayaw (estado Mon), con objeto de mejorar una carretera local antes de la visita del brigadier general Myint Swe (comandante en jefe, comando militar sudoriental) a la aldea de Tarana; se obligó a los habitantes a reparar la carretera en nueve días (del 6 al 14 de octubre); la visita del brigadier general Myint Swe (el motivo determinante del trabajo forzoso en cuestión) tuvo lugar poco después de su reunión con el Equipo de Alto Nivel, en Mawlamyine, el 25 y 27 de
-

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

septiembre de 2001 (véase el documento de la OIT [GB.282/4/Anexo VI](#), pág. 4); según los aldeanos locales, el trabajo forzoso en la zona se interrumpió durante la presencia del Equipo de Alto Nivel de la OIT en el país, y se reanudó con posterioridad.

20. Otras alegaciones de trabajo forzoso impuesto a los aldeanos se refieren a proyectos de infraestructura de carácter menos civil, como la construcción de una carretera que une varias aldeas a las bases militares de la isla de Kalargote, labor que se extendió de mediados de octubre hasta la primera semana de noviembre; el despeje forzoso de una carretera minada, entre Mawchi (estado de Kayah) y Taungoo (División Bago), el pasado septiembre; el despeje de vías férreas y de carreteras en el municipio Ye, en octubre de 2001; y despeje de todas las carreteras de salida de la ciudad de Lai-kha a una distancia de aproximadamente 30 kilómetros, en junio de 2001.

21. El mayor número de indicaciones acerca del trabajo forzoso comunicadas por la CIOSL se refieren a la prestación de servicios para los militares, como el reclutamiento de 250 cargadores civiles, con inclusión de 108 mujeres y niños, algunos de ocho años de edad, el 13 de junio de 2001 en las afueras de la ciudad de Murng-Kerng, por una patrulla del LIB 514 conducida por un capitán (se proporciona el nombre) bajo las órdenes de un comandante de batallón (se proporciona el nombre). Se afirma que esos aldeanos fueron liberados el 28 de junio de 2001 tras 16 días de prestar servicios sin remuneración, durante los cuales las cargadoras mayores de 15 años fueron violadas por los soldados y, después de unos cinco a seis días, las mismas tropas ordenaron a los jefes de las aldeas en la región que proporcionaran de cinco a quince acarreadores civiles de cada aldea. Para el período que se extiende de junio a octubre de 2001 existen alegaciones de una precisión análoga, relativas al corte de bambú y la construcción forzosa de vallas y paredes de bambú para los cuarteles; la reparación de cuarteles; la limpieza de canales de desagüe en las bases, trincheras y fortificaciones circundantes, despeje de malezas; la excavación forzosa de zanjas, el asesinato de un trabajador no suficientemente rápido y el cobro a su aldea de 3.000 kyats por la repatriación de su cadáver; la prestación de servicios como mensajeros, leñadores y cargadores de leña, cocineros, porteadores de agua y recaderos; cultivo de arroz en los campos confiscados a los trabajadores forzosos; y el 18 de septiembre de 2001 la orden del nuevo comandante (se proporciona su nombre) del LIB núm. 65, a aldeanos de que suministraran 4.000 placas para el techado de una nueva fábrica de anfetaminas en construcción situada a 14 millas de Mong Ton en la carretera de Mong Ton-Mong Hsat (estado de Shan).

22. La Comisión espera que el Gobierno examinará las indicaciones proporcionadas por la CIOSL y proporcionará información detallada sobre toda medida adoptada al respecto, así como también en seguimiento al informe del Equipo de Alto Nivel, para procesar a todas las personas responsables de haber ordenado el trabajo forzoso y de todo delito concomitante. Más esencialmente, la Comisión espera que se adopten las instrucciones específicas y concretas así como las asignaciones presupuestarias necesarias para la erradicación efectiva del trabajo forzoso, señaladas por la Comisión de Encuesta en el párrafo 539, *b)* de su

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

informe y nuevamente mencionadas en los párrafos 9 y 13 *supra*, y que el Gobierno proporcionará información completa sobre las medidas adoptadas.

III. Aplicación de sanciones

23. En el párrafo 539, c), de sus recomendaciones, la Comisión de Encuesta instó al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias para garantizar:

... que las sanciones que puedan imponerse en virtud del artículo 374 del Código Penal por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio sean estrictamente aplicadas en conformidad con el *artículo 25 del Convenio*. Ello requiere la cabal investigación y el procesamiento, así como el castigo adecuado de los culpables.

24. En su observación anterior la Comisión había tomado nota de que el punto 4 de la instrucción fechada el 1.º de noviembre de 2000, del Consejo de Paz y Desarrollo del Estado (mencionado en el párrafo 8 *supra*) prevé el procesamiento de las «personas responsables», en virtud del artículo 374 del Código Penal; se incluyen cláusulas similares en el punto 3 de la instrucción de 27 de octubre de 2000, dirigida por el Director General a todas las unidades. Además, en los puntos 4 a 6 de la instrucción de 27 de octubre de 2000 se prevé lo siguiente:

4. Si una persona afectada presenta una queja verbal descrita en la comisaría de policía de haber sido forzada a contribuir con su trabajo, ésta registrará la queja en los formularios A y B de la comisaría de policía y procesará los acusados con arreglo al artículo 374 del Código Penal.

5. Se ordena por este medio que las comisarías y las unidades policiales implicadas, en los diferentes niveles, han de recibir nuevas instrucciones para garantizar el estricto cumplimiento de la mencionada orden, así como controlar que no haya una exigencia de trabajo forzoso. Se adjunta una copia de la orden complementaria de la orden núm. 1/99, del Ministerio del Interior, de 27 de octubre de 2000.

6. Se instruye que se acusa recibo de esta directiva y que se informe sobre las medidas adoptadas en la materia.

25. Con respecto al punto 4 de la última instrucción (fechada el 27 de octubre de 2000), la Comisión había esperado que los procesamientos en virtud del artículo 374 del Código Penal fuesen iniciados de oficio por las autoridades competentes, sin esperar las quejas de las víctimas, que pueden considerar imprudente la denuncia a la policía de las «personas responsables». La Comisión había esperado que en sus comentarios sobre las indicaciones según las cuales la imposición de trabajo forzoso había continuado después de octubre de 2000, el Gobierno también informara acerca de cualquier acción concreta emprendida con arreglo al artículo 374 del Código Penal.

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930
Observación 2001/72

26. Hasta la fecha no se ha respondido a ninguna de esas preocupaciones. En su memoria, el Gobierno reitera que:

... además se han establecido los mecanismos necesarios para adoptar medidas contra las autoridades locales que no observen las órdenes establecidas en virtud del artículo 374 del Código Penal u otra legislación vigente. Toda persona que desee presentar una denuncia por haber sido objeto a la imposición de trabajo forzoso puede hacerlo en el tribunal municipal, comisaría o circunscripción rural y urbana del Consejo para la Paz y el Desarrollo. Por consiguiente, ya existen los medios adecuados para cabida a esas denuncias.

Hasta la fecha no se ha llevado a conocimiento de la Comisión acción alguna que se hubiese iniciado en virtud del artículo 374 del Código Penal.

27. En los párrafos 52 y 53 de su informe, el Equipo de Alto Nivel describe «las sanciones en la realidad» de la manera siguiente:

52. Se proporcionó asimismo al Equipo de Alto Nivel un documento preparado por el Ministerio del Interior titulado «Medidas tomadas en casos de incumplimiento de la orden núm. 1/99 y de su orden complementaria promulgadas por el Ministerio del Interior». Se mencionaban 38 casos en los que se habían tomado medidas. Se organizó una reunión específica el último día de la visita del Equipo de Alto Nivel al país con el fin de obtener más detalles acerca de los casos mencionados en dicho documento. Al parecer, todas las medidas adoptadas eran de carácter administrativo. Iban del simple aviso a la destitución o al despido de la persona afectada. En ninguno de ellos se hacía referencia al artículo 374 del Código Penal, como disponen las órdenes. Se informó al Equipo de Alto Nivel de que existían «comités de encuesta» con autoridad para decidir las medidas que debían imponerse en caso de incumplimiento de las órdenes. Hasta la fecha, estos comités de encuesta habían juzgado más adecuado tratar los casos de presunto incumplimiento de las órdenes desde un punto de vista administrativo en vez de recurrir al procesamiento penal. De los 38 casos, diez se produjeron con anterioridad al mes de mayo de 1999 y, por consiguiente, no les eran aplicables las órdenes. Todos los casos implicaban a funcionarios de los CPDCR o los CPDC [...]. Resultó evidente para el Equipo de Alto Nivel que este documento era una respuesta totalmente inadecuada a cualquier investigación sobre las medidas que se hubiesen tomado para hacer cumplir las órdenes; sin embargo, fue la única que se dio y, al parecer, que podía darse.

53. La mayoría de los particulares que se entrevistaron con el Equipo de Alto Nivel durante su visita al país declararon que no recurrirían al procedimiento de queja previsto en las órdenes (a través de los tribunales o de la policía). Era más probable que presentaran la queja al CPDCR o al CPDC. Muchos tenían miedo de las represalias que pudieran tomarse contra ellos. A ese respecto, se comunicaron al Equipo de Alto Nivel varios casos de

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

personas que habían sido azotadas, detenidas o castigadas de otro modo por quejas anteriores sobre este u otros asuntos [...].

El Equipo de Alto Nivel también señala en el párrafo 68 de su informe:

...la reticencia a utilizar los procedimientos específicamente previstos por la ley se debe en gran medida a la falta de confianza en la policía y en el sistema judicial, a la ausencia de garantías constitucionales de separación de poderes y la independencia del poder judicial.

28. En su comunicación de 29 de noviembre de 2001 la CIOSL subraya:

...en muchos casos, tanto las autoridades civiles como los militares han desestimado brutalmente las objeciones expuestas por los aldeanos y jefes de aldeas ante las requisiciones de cumplir trabajo forzoso, habida cuenta de los derechos que se les garantiza en virtud de la orden núm. 1/99 y de la orden complementaria. A título de ejemplo se pueden citar los casos de un jefe de una aldea castigado en dos oportunidades cuando los aldeanos, invocando las «órdenes» del Teniente General Khin Nyunt, se negaron a realizar trabajo obligatorio (el pasado septiembre en Kawkareik, Estado de Karen), y el de los funcionarios de Tadmaw que las desconocen abiertamente o incluso amenazan fusilar a todo el que se niegue a obedecer, como se describe a continuación.

En agosto de 2001, aldeanos del municipio de Kyar Inu Seikkyi (estado de Karen) se quejaron ante oficiales del ejército estacionados en la región de que se les exigía que cumplieren trabajo forzado. Indicaron que habían sido informados públicamente por funcionarios del CPDC de Rangún acerca de la «Orden» y obligados a adquirir copias del «Libro Verde» a precios que oscilaban entre 500 y 3.000 kyats. En respuesta, el Teniente Coronel Win Myint, comandante del batallón de infantería (BI) 232, campamento Taung Tee, dijo que la «Orden» había sido emitida por Rangún y era efectiva en Rangún. En esa región, «él» era el comandante de zona enviado por Rangún por lo que los aldeanos estaban obligados a cumplir sus órdenes. Si deseaban que la orden núm. 1/99 se aplicara a su región, deberían «*trasladarse a Rangún y permanecer con Khin Nyunt*»...

En la documentación transmitida por la CIOSL:

...también se incluye una relación detallada del acarreo forzoso para una patrulla integrada por ocho soldados, conducidos por el Subteniente Tin Myo Win, del batallón de infantería (BI) 266, basado en Hakha (estado de Chin, en la frontera India-Birmania). La columna militar estaba basada en el campamento militar de Sa-Baung-Tha. Un grupo de 54 aldeanos tuvo que realizar labores de acarreo para el ejército durante ocho días. Como no se les suministró ninguna compensación por su trabajo, algunos jefes de los Consejos para la Paz y el Desarrollo de las Aldeas (autoridades de las aldeas), citando la «Orden» del General Khin Nyunt, reclamaron al Subteniente Tin Myo

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

Win los salarios correspondientes. Según el informe, el «*Subteniente Tin Myo Win respondió que mataría de un tiro a la persona que se atreviera otra vez a pedir una retribución. Quedaron tan asustados que ninguno se animó a hacerlo*»...

La CIOSL plantea este caso «en el contexto del dramático incidente del cual el Equipo de Alto Nivel informó al Teniente General Khin Nyunt» y al que se hace referencia en los párrafos 28 y 53 y en el anexo XI de su informe, así como de la alegada detención de un testigo que habló con el Equipo de Alto Nivel durante su visita al estado de Arakan y cuya propia existencia fue posteriormente denegada por las autoridades. La CIOSL también señala «que existen otros informes de hostigamiento, incluida la detención, de que son objeto testigos que hablaron al Equipo de Alto Nivel», y se refiere a dos de esos incidentes que, según se informa, ocurrieron en el distrito de Pa-an en octubre de 2001. El Gobierno tal vez desee formular comentarios sobre esas cuestiones, indicando, en particular, de qué manera se llevaron a cabo las investigaciones de las alegaciones, por los propios militares o por el poder judicial, y cualquier medida adoptada para proteger de represalias tanto a las personas que hayan comparecido como testigos como a las víctimas del trabajo forzoso que tratan de obtener una reparación.

* * *

29. En resumen, la Comisión toma nota de que ninguna de las tres recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta y aceptada por el Gobierno han sido cumplidas hasta la fecha. A pesar de las promesas que se formulan desde hace mucho tiempo, y de la buena voluntad expresada por el Gobierno, aún no se ha modificado la ley de ciudades y la ley de aldeas. Aunque la orden núm. 1/99, fue objeto de difusión generalizada y, por el momento, puede haber afectado a ciertos proyectos civiles de infraestructura, por sí misma no ha puesto término a la imposición de trabajo forzoso, en particular por parte de los militares. No existe indicación alguna de que las necesarias instrucciones específicas y concretas se hayan adoptado o incluso preparado con miras a sustituir realmente el trabajo forzoso ofreciendo salarios decentes y condiciones de empleo para atraer sin imposiciones a los trabajadores necesarios. Por último, no existe ninguna indicación de que alguna persona responsable por la imposición de trabajo forzoso y, a menudo, delitos concomitantes, hubiese sido condenada o aun procesada en virtud del artículo 374 del Código Penal o de cualquier otra disposición, en conformidad con el *artículo 25* del Convenio.

30. Personas entrevistadas por el Equipo de Alto Nivel «indicaron que quejarse a las autoridades no tenía ningún sentido, ya que eran las propias autoridades quienes imponían el trabajo forzoso» (párrafo 53 del informe). En la medida en que el Gobierno permita que los propios explotadores de trabajo forzoso sean percibidos como representantes de la autoridad estatal, extiende la validez de la observación final de la Comisión de Encuesta:

... que la impunidad con la que los funcionarios del Gobierno, en particular los militares, tratan a la población civil como una fuente ilimitada de mano de

Convenio núm. 29: Trabajo forzoso, 1930

Observación 2001/72

obra forzosa no remunerada y como sirvientes a su disposición forma parte de un sistema político basado en la utilización de la fuerza y la intimidación con el fin de denegar al pueblo de Myanmar la democracia y el Estado de derecho.

C. Otros acontecimientos relacionados con la cuestión de la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

I. Breve resumen de los acontecimientos ocurridos desde junio de 2001

1. En las conclusiones que adoptó el año pasado al terminar la sesión especial relativa a la aplicación por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)¹, la Comisión de Aplicación de Normas formuló comentarios, entre otras cosas, sobre el establecimiento de un Equipo de Alto Nivel que debía llevar a cabo una evaluación objetiva de la situación del trabajo forzoso a raíz de las medidas anunciadas por el Gobierno de Myanmar en el otoño de 2000². Las conclusiones expresaban en particular las opiniones de la Comisión acerca de la composición que debería tener el Equipo de Alto Nivel y cómo debería éste cumplir su mandato. A la luz de estos comentarios, más abajo se expone un breve resumen de los principales acontecimientos ocurridos tras la creación del Equipo de Alto Nivel, que seguramente serán de interés para la Comisión.

¹ Esta sesión especial se celebró en el marco del párrafo 1, *a*) de la resolución adoptada por la Conferencia en su 88.ª reunión (junio de 2000).

² En las conclusiones también se hace referencia al hecho de que se pidió al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) que examinara la situación en su período de sesiones de julio de 2001. Cabe señalar a este respecto, que el 25 de julio de 2001, el ECOSOC adoptó por consenso la siguiente resolución:

El Consejo Económico y Social,

Tomando nota de la resolución aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 88.ª reunión, celebrada en junio de 2000, sobre medidas que aseguren la ejecución de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta establecida por la Organización Internacional del Trabajo para examinar el cumplimiento por parte de Myanmar de sus obligaciones con respecto al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en la que la Conferencia recomendó la inclusión del tema en el programa del Consejo Económico y Social,

Tomando nota además de las conclusiones aprobadas por consenso por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 89ª reunión, celebrada en junio de 2001,

1. *Toma nota* de los resultados de los debates de la Comisión de Aplicación de Normas durante la 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2001;

2. *Toma nota* de que la Oficina Internacional del Trabajo y las autoridades de Myanmar llegaron al acuerdo de hacer una evaluación objetiva, que estaría a cargo de un equipo de alto nivel de la Organización Internacional del Trabajo, respecto de la aplicación práctica y los efectos reales del marco de medidas legislativas, gubernamentales y administrativas anunciadas por Myanmar, para alcanzar el objetivo general de la eliminación total del trabajo forzoso en la legislación y en la práctica;

3. *Toma nota* de que el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo examinará el informe de esa misión en su 282.ª reunión, que se celebrará en noviembre de 2001;

4. *Pide* al Secretario General que mantenga informado al Consejo de las novedades que se produzcan al respecto.

-
2. Se terminó de definir la composición final del Equipo de Alto Nivel y el Director General la comunicó el 20 de agosto de 2001. El Equipo de Alto Nivel, bajo la presidencia de Sir Ninian Stephen³ hizo una visita a Myanmar de tres semanas a partir del 17 de septiembre y decidió prolongarla una semana más a partir del 7 de octubre para complementar su evaluación de la situación mediante entrevistas efectuadas en la frontera con Tailandia.
 3. Sobre la base de sus conclusiones, y a la luz de sus análisis de las razones por las cuales no se ha tenido éxito en la aplicación de las órdenes relativas al trabajo forzoso formuladas por las autoridades⁴, el Equipo de Alto Nivel formuló varias propuestas en su informe, dirigidas a las autoridades de Myanmar y a la OIT, acerca de las medidas que habrían de adoptarse para garantizar la completa erradicación del trabajo forzoso en el país.
 4. En los párrafos 80-81 de su informe, el Equipo de Alto Nivel apoya la idea de una forma de presencia permanente de la OIT en Myanmar. Esta idea ha sido objeto de examen durante algún tiempo, a raíz de las observaciones formuladas por la Misión de Cooperación Técnica que visitó Myanmar en mayo de 2000⁵. El Equipo de Alto Nivel estimó que actualmente esto era más necesario que nunca para determinar el compromiso real de las autoridades.
 5. En el párrafo 80 de su informe, a la luz de sus preocupaciones debido a la falta de credibilidad en relación con el procedimiento de quejas previsto en las órdenes, el Equipo de Alto Nivel propuso que las autoridades crearan una institución de defensoría del pueblo (*ombudsman*) o una institución similar a la cual se pudieran presentar las quejas relativas al trabajo forzoso y cuyo titular tuviera el mandato y los medios necesarios para llevar a cabo investigaciones directas, contando con la confianza de todas las partes interesadas.
 6. El Equipo de Alto Nivel formuló otras propuestas más en su informe. Esto incluía la necesidad de distribuir las órdenes relativas al trabajo forzoso en las lenguas de las principales etnias del país, y la necesidad de divulgar esta información a través de los medios de comunicación.
 7. El Consejo de Administración respaldó estas propuestas y examinó el informe del Equipo de Alto Nivel en su 282.^a reunión (noviembre de 2001)⁶. Como parte de sus conclusiones, el Consejo de Administración: 1) encomendó al Director General que «prosiga el diálogo con miras a ultimar con las autoridades las modalidades y los parámetros de una representación continua y eficaz de la OIT en Myanmar, que debería establecerse lo más rápidamente posible»; 2) indicó que el Director General debería «seguir prestando asistencia a las autoridades con el fin de poner en práctica las otras propuestas concretas contenidas en el informe, incluida la que se refiere al establecimiento de una función del tipo ‘ombudsman’»; y 3) invitó al Director General a presentar un informe al respecto a la próxima reunión sobre los diferentes puntos considerados, «incluidas las consecuencias

³ La composición del Equipo de Alto Nivel es la siguiente: Sir Ninian Stephen, Sra. Nieves Roldán-Confesor, Sr. Kulatilaka A.P. Ranasinghe, y Sr. Jerzy Makarczyk. Su informe (GB.284/4 y GB.282/4/Anexos) se reproduce íntegramente en el anexo A.

⁴ Es decir, la orden 1/99 del Ministerio de Interior (fecha el 14 de mayo de 1999) y su orden complementaria (fecha el 27 de octubre de 2000).

⁵ Véase CIT, 88.^a reunión, Ginebra, 2000, *Actas Provisionales*, pág. 8/5.

⁶ Las actas provisionales de la discusión de este punto en el Consejo de Administración se reproducen en el anexo B.

penales que podrían tener los alegatos evocados en el párrafo 28 del informe [del Equipo de Alto Nivel] — si éstos fuesen fundados».

8. Sobre esta base, en febrero una misión de cooperación técnica visitó Myanmar para celebrar discusiones adicionales sobre estas diferentes cuestiones ⁷. Si bien la cuestión del *ombudsman* y los alegatos también fueron abordados, las discusiones se concentraron en las diferentes modalidades y condiciones posibles de una representación efectiva de la OIT. Al final de la visita, las condiciones bajo las cuales las autoridades dijeron que estaban dispuestas a aceptar una representación de la OIT, a juicio de la misión, no parecían alcanzar el objetivo de una representación efectiva, como la definida por el Consejo de Administración, por lo cual no fue posible llegar a un entendimiento en esa etapa.
9. Al regreso de esta misión, una delegación de Myanmar visitó Ginebra en marzo de 2002 para celebrar discusiones adicionales. Estas discusiones dieron como resultado un Protocolo de Entendimiento acordado entre el Gobierno de Myanmar y la Oficina Internacional del Trabajo acerca del nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar. El informe de estas discusiones ([GB.283/5/3](#)), con inclusión del texto del Protocolo de Entendimiento, se reproduce en el anexo D.
10. En este Protocolo de Entendimiento se preveía el nombramiento por el Director General de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar a más tardar en junio de 2002, en espera de que la OIT estableciera una presencia capaz de contribuir eficazmente con el Gobierno de Myanmar en sus esfuerzos para garantizar la erradicación pronta y efectiva del trabajo forzoso en el país. Las funciones del Funcionario de Enlace cubrirían todas las actividades relacionadas con el objetivo de una erradicación pronta y efectiva del trabajo forzoso. Las facilidades y el apoyo proporcionados al Funcionario de Enlace deberán permitirle llevar a cabo efectivamente todas estas actividades.
11. El Consejo de Administración, en las conclusiones que adoptó tras haber examinado esta cuestión en su 283.^a reunión (marzo de 2002), respaldó este Protocolo de Entendimiento, a reserva de varios comentarios y aclaraciones formulados durante los debates, y en el entendimiento de que este primer paso debe dar lugar a una representación plena y efectiva de la OIT. En relación con el mandato del Funcionario de Enlace, se dejó claro que el mismo comprendería todas las actividades relacionadas con la erradicación del trabajo forzoso, incluida la asistencia a las autoridades, el suministro de información y asesoramiento a todas las personas interesadas en el conjunto de la población, y las etapas iniciales para identificar las necesidades y las posibilidades en materia de proyectos de cooperación técnica, así como la posible formulación y financiación de los mismos. En cuanto a las facilidades y el apoyo con que debería contar el Funcionario de Enlace, se dejó claro que deberían incluir la libertad de circulación y la libertad para establecer contactos como las concedidas al Equipo de Alto Nivel, y que debería nombrarse a un funcionario adjunto o un funcionario de la OIT que ayude al Funcionario de Enlace, de estimarse necesario. También se preveía que el Funcionario de Enlace mantendría informado al Consejo de Administración, a través del Director General, sobre los progresos alcanzados en todos los aspectos de la erradicación del trabajo forzoso.
12. En las conclusiones del Consejo de Administración también se abordaron las otras cuestiones (los presuntos asesinatos en el estado Shan y la creación de una institución de defensoría del pueblo (*ombudsman*)). Las conclusiones relativas a todas estas cuestiones,

⁷ El informe de esta misión ([GB.283/5/2](#)) se reproduce en el anexo C.

presentadas verbalmente por el Presidente y que recibieron el apoyo unánime del Consejo de Administración, son las siguientes:

El Consejo de Administración examinó todos los documentos que se le presentaron como parte del seguimiento de las conclusiones que había adoptado por consenso en su última reunión.

Con respecto a la cuestión relativa a una representación de la OIT en Myanmar, acogió con agrado el Protocolo de Entendimiento acordado entre la Oficina y el Gobierno con miras al nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar en el mes de junio de 2002. Los términos de este Protocolo de Entendimiento le parecieron aceptables, con los comentarios y aclaraciones hechas en el transcurso de la discusión, y quedando claramente entendido que esta primera etapa debía culminar en una representación plena y efectiva de la OIT, para que pudiese alcanzarse el objetivo fijado en el Protocolo de Entendimiento.

En cuanto al establecimiento de una función del tipo ombudsman (mediador), el Consejo de Administración tomó nota de las opiniones manifestadas por sus miembros. Consideró que, dado el potencial que encerraba esa fórmula para la consecución del objetivo fijado, bien merecía que se la examinara con mayor detenimiento. Pidió a la Oficina que mantuviera el diálogo y que proporcionara a las autoridades toda la información o la asistencia que pudiera serles útil a este respecto.

En lo concerniente a los alegatos relativos a las siete víctimas de Shan State, el Consejo de Administración reconoció los esfuerzos que hicieron las autoridades para aclarar un asunto por demás preocupante. Tomó nota, empero, de que esos esfuerzos no habían permitido cerrar definitivamente la discusión. Esperaba que, para disipar todas las dudas o interrogantes que pudieran subsistir, las autoridades accederían por su propia voluntad a dar cumplimiento a la propuesta formulada en el transcurso de la discusión de que se haría confirmar la investigación por una autoridad exterior independiente, que contara con la aceptación de todas las partes.

El Consejo de Administración tuvo también ante sí la propuesta presentada por el Grupo de países de la ASEAN para que, en el orden del día de la siguiente reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se inscribiera un punto sobre Myanmar, que permitiera proceder a un nuevo examen de la situación y retirar las medidas adoptadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT. Sin embargo, no se obtuvo el asentimiento unánime exigido en el párrafo 1 del artículo 10 del Reglamento del Consejo de Administración. Ahora bien, el Consejo de Administración tomó nota de que ésa era la primera discusión que se celebraba sobre este asunto, y que podría volver a plantearla en su reunión del mes de noviembre, para tomar una decisión al respecto en condiciones normales.

II. Nombramiento de un Funcionario provisional de Enlace

13. Tras la celebración de varias consultas, el Director General comunicó al Ministro de Trabajo del Gobierno Myanmar en una carta fechada el 18 de abril de 2002⁸, su intención de confiar las funciones de Funcionario de Enlace, con carácter provisional, al Sr. Léon de Riedmatten. Para ayudarlo a asumir sus funciones, el Director General indicó que

⁸ La carta se reproduce en el apéndice de este informe.

proporcionaría al Sr. de Riedmatten el apoyo necesario e inmediato de un funcionario joven de la OIT⁹. El Director General señaló su firme intención, después de esta primera etapa, de proceder al nombramiento de un Funcionario de Enlace permanente a tiempo completo durante la reunión de la Conferencia o, por lo menos, lo antes posible después de la reunión de la Conferencia.

14. El Director General nombró, por consiguiente, al Sr. de Riedmatten como Funcionario de Enlace provisional el 6 de mayo de 2002, por un período de dos meses. El Sr. de Riedmatten fue Jefe de la delegación del CICR en Myanmar hasta julio de 2000. Actualmente ocupa el cargo de representante del Centro para el Diálogo Humanitario, y como tal, ha participado estrechamente en el proceso de reconciliación de Myanmar. También ha actuado como «facilitador» del Equipo de Alto Nivel de la OIT y de varias misiones de cooperación técnica de la OIT en Myanmar.

III. Actividades realizadas hasta la fecha por el Funcionario de Enlace provisional

15. El mandato del Sr. de Riedmatten en calidad de Funcionario de Enlace, además de las funciones que desempeña ante el Centro para el Diálogo Humanitario, se expone en la carta de fecha 18 de abril que el Director General envió al Ministro de Trabajo, y que dice lo siguiente:

En su calidad de Funcionario de Enlace provisional, no se pedirá al Sr. de Riedmatten que se encargue de todas las actividades previstas del Funcionario de Enlace permanente que se examinaron en la pasada reunión de marzo del Consejo de Administración. Se concentraría en ocuparse de todas las cuestiones de logística relativas al establecimiento del Funcionario de Enlace (locales, facilidades de comunicación, selección del personal de apoyo local), y en establecer contactos preliminares con todas las instituciones y personas con las que el Funcionario de Enlace habrá de tratar.

En la carta se indica más adelante que se pidió al Sr. de Riedmatten la preparación del presente informe y en particular que, a esos efectos, organizara la celebración de consultas, según el caso, entre los ministerios competentes y representantes de la OIT para examinar la evolución de cuestiones sustantivas abordadas por el Consejo de Administración con vistas a mantener informada a la Conferencia.

16. Se consideró que no era práctico celebrar consultas entre los ministros competentes y representantes de la OIT por medio de una misión en Yangón para examinar la evolución de la situación debido al poco tiempo que faltaba antes de la celebración de la reunión de la Conferencia. Sin embargo, estas cuestiones sustantivas fueron examinadas en reuniones celebradas con las autoridades pertinentes, con inclusión del Ministerio de Trabajo y del Comité de Aplicación; sin embargo, una futura misión de la OIT podía ocuparse de estas cuestiones más adelante.
17. En cuanto a las cuestiones de logística, la primera prioridad era encontrar un local apropiado para alojar al futuro Funcionario de Enlace y a su personal. Se examinaron varias opciones teniendo en cuenta que dicho local debería ser accesible a todas las personas con las que el Funcionario de Enlace desee estar en contacto y que, según el caso,

⁹ El Sr. Richard Horsey llegó a Yangón el 13 de mayo para cumplir esta función. Partió de Yangón el 28 de mayo para llegar a Ginebra a tiempo a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

debería poder ser ampliado en el futuro. Ulteriormente se encontró un local con estas características y actualmente se está negociando con el propietario del mismo un contrato de alquiler de 12 meses. Se están adoptando las disposiciones del caso para adquirir todo el material necesario, de manera que la oficina pueda funcionar plenamente para el mes de julio. Estos trámites no han planteado dificultades y el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Asuntos Exteriores están proporcionando el apoyo y la ayuda necesarios.

- 18.** En cuanto al personal de apoyo local, se estimó que el futuro Funcionario de Enlace tal vez desee participar en la contratación de su personal, razón por la cual, de momento, no se han hecho contrataciones permanentes. Sin embargo, a fin de que el Funcionario de Enlace cuente con el apoyo y la asistencia administrativa necesarios tras su nombramiento, se han hecho arreglos para contratar a una recepcionista/secretaria y a un funcionario administrativo con contratos de corta duración.
 - 19.** En relación con el establecimiento de contactos preliminares, el Funcionario de Enlace provisional, el Sr. de Riedmatten (en adelante «el Funcionario de Enlace provisional») acompañado por su asistente ha celebrado reuniones con toda una serie de personas con las que el Funcionario de Enlace habrá de tratar. En el momento de terminar de redactarse el presente informe, había celebrado en total 24 reuniones, con los Ministros del Interior y de Trabajo, el Ministro de la Oficina del Primer Ministro, altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Departamento de Presiones y del Departamento de Trabajo, así como con el Comité de Aplicación del [Convenio núm. 29](#), presidido por los Ministros adjuntos del Interior y de Trabajo. Se celebraron reuniones con miembros de alto rango de la Liga Nacional para la Democracia (NLD), con inclusión de dos reuniones celebradas con su secretaria general Daw Aung San Suu Kyi, así como con varios representantes de grupos étnicos de los estados de Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Rakhine y Shan. Asimismo, se celebraron reuniones con 16 miembros de la comunidad diplomática en Yangón (Australia, Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Japón, Rusia, Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Viet Nam), con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y con representantes del ACNUR, del CICR y de varias ONG internacionales que trabajan en Myanmar. También se celebraron reuniones con representantes de la comunidad empresarial internacional, y con representantes religiosos locales.
 - 20.** En una reunión celebrada el 10 de mayo con el Ministro del Interior, coronel Tin Hlaing, el Funcionario de Enlace provisional señaló que las medidas adoptadas por las autoridades hasta la fecha, incluidas las órdenes relativas al trabajo forzoso, se habían centrado en la administración gubernamental. También era importante abordar los problemas relacionados con el ejército, y por esta razón, estimaba que era muy importante que el Funcionario de Enlace contara con un interlocutor del ejército. El Ministro contestó que las autoridades estaban dando el debido énfasis a la cuestión del trabajo forzoso, el cual era objeto de examen al más alto nivel. En cuanto a los grandes proyectos de infraestructura, tales como el proyecto de construcción de un ferrocarril en el estado meridional de Shan, se señaló que en el mismo se estaba recurriendo a personal del ejército y no a civiles.
 - 21.** En una reunión celebrada el 20 de mayo con el Ministro de Trabajo, U Tin Winn, el Funcionario de Enlace provisional indicó que su primera prioridad era establecer una oficina para el Funcionario de Enlace y su personal. También estaba iniciando contactos con las personas con las que el Funcionario de Enlace habría de tratar. A este respecto, recalcó una vez más que era importante establecer contactos con el ejército. Debido a que esos contactos a menudo resultaban difíciles, propuso que se incluyera a un representante del ejército en el Comité de Aplicación, en el cual en la actualidad sólo había representantes del Gobierno. También se señaló que la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que tendría lugar en breve en Ginebra, probablemente plantearía
-

nuevamente la cuestión del *ombudsman* y de los alegatos relativos al incidente del estado de Shan. En relación con este incidente, el grupo que formuló originalmente los alegatos había enviado una respuesta detallada. Una posible manera de resolver esta cuestión consistiría en obtener una confirmación independiente de los resultados de la investigación que habían llevado a cabo las autoridades. El Ministro contestó que, en relación con la cuestión del *ombudsman*, las autoridades tenían ciertas reservas que ya habían comunicado. La conveniencia de esa institución sería, en todo caso, limitada por razones prácticas, ya que el país tenía muchas zonas remotas y, de todos modos, la gente no tendría medios para contactar al *ombudsman*. Por esta razón, era más práctico dotarse de un mecanismo que utilizara las estructuras administrativas existentes; incluso en las zonas más remotas, la administración contaba con funcionarios municipales auxiliares con facultades administrativas y judiciales. En cuanto a los alegatos, el Ministro estimó que no había razón para cuestionar la respuesta formulada por el Secretario-1, particularmente en vista de los alegatos contrarios de un grupo al que la OIT no debería reconocer una condición equivalente. Por esta razón, no sería aceptable que el Gobierno tuviera algún tipo de verificación externa. Por último, en cuanto a las discusiones con el ejército, el Ministro señaló que el personal militar estaba sometido a la legislación militar y civil. Si bien los militares no distribuyeron sus órdenes de manera pública, si la OIT lo deseaba, tal vez sería posible proporcionarle copias de las órdenes relativas al trabajo forzoso.

22. La reunión celebrada el 27 de mayo con el Ministro en la oficina del Primer Ministro, el brigadier general David Abel proporcionó otra oportunidad para examinar estas diversas cuestiones. En cuanto al interlocutor con el ejército, el Ministro indicó que en el organigrama del ejército existía un Departamento del Inspector General que se componía, además del Inspector General, de un juez-fiscal general y de un secretario militar. Estos tres nombramientos fueron hechos por el gabinete y se comunicaron directamente al comandante en jefe (general en jefe Than Shwe). Todas las investigaciones militares estuvieron a cargo de este departamento, que sería el interlocutor más apropiado para el Funcionario de Enlace. En cuanto a la cuestión de los alegatos, la situación sería distinta si el querellante hubiera utilizado conductos apropiados, tales como el Funcionario de Enlace. Sin embargo, dado que ni los autores de estos alegatos ni las organizaciones que los transmitieron pueden considerarse dignos de crédito, el Gobierno no está en posición de aceptar una encuesta externa sobre esta cuestión.

 23. Se celebraron dos reuniones con la Secretaria General de la NLD, Daw Aung San Suu Kyi, los días 14 y 23 de mayo. En la segunda de estas reuniones participaron también miembros del Comité Central de la NLD. El Funcionario de Enlace provisional de la OIT indicó que una de sus prioridades era establecer contactos con el ejército. También señaló que Daw Aung San Suu Kyi había mencionado en varias ocasiones que una de las prioridades de la NLD debería ser mejorar las condiciones de vida de la gente, y él se preguntaba en qué medida el problema del trabajo forzoso podía ser pertinente a ese respecto. Daw Aung San Suu Kyi indicó que al discutirse las cuestiones sustantivas con las autoridades, cuestiones tales como el trabajo forzoso no podrían sin duda ignorarse, dado que formaban parte de la cuestión del desarrollo. En opinión de la NLD, el trabajo forzoso no era un problema aislado. Una de las razones por las que se utilizaba el acarreo era que en el período de constitución del ejército durante la lucha por la independencia, los civiles habían proporcionado voluntariamente su ayuda, en parte porque se les pagaba por sus servicios. Pero esta utilización de los civiles se había convertido en un hábito; ahora no se les pagaba y había que obligarlos. El problema había mejorado en cierta medida desde comienzos del decenio de 1990, y la OIT había desempeñado sin duda un papel en ese sentido. Daw Aung San Suu Kyi estaba de acuerdo en que era importante que el Funcionario de Enlace tuviera contactos con el ejército. Había que convencer al ejército de que el trabajo forzoso no era necesario, siempre que se proporcionasen los recursos indispensables para sustituirlo, y que otros países tan pobres como Myanmar no utilizaran esa práctica. Además de ocuparse
-

del problema del trabajo forzoso, Daw Aung San Suu Kyi indicó que tenía sumo interés en que la OIT se ocupase de la situación de los trabajadores fabriles, ya que la NLD había oído muchas quejas respecto a las malas condiciones de trabajo. También destacó la importancia de examinar la cuestión del trabajo penitenciario, y en particular las malas condiciones en los campos de trabajo.

24. En una reunión celebrada el 22 de mayo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Jefe de Delegación, Sr. Michael Ducraux, explicó que el mandato del CICR abarcaba también la cuestión del trabajo forzoso; por ejemplo, se le podía considerar como una privación de libertad. El acarreo revestía particular importancia en relación con el mandato del CICR, ya que esas prácticas se utilizaban a menudo en situaciones de conflicto. El Sr. Ducraux señaló también que la cuestión del acarreo por parte de los aldeanos se incluía también ahora en los informes confidenciales que el CICR sometía a las autoridades. Destacó asimismo la importancia en su opinión de la confidencialidad para facilitar la labor del CICR, y señaló que sin esas garantías de confidencialidad la labor del Funcionario de Enlace de la OIT sería mucho más difícil.
25. El Funcionario de Enlace provisional solicitó una reunión con el Comité de Aplicación con el fin de examinar la evolución de la situación desde la visita del Equipo de Alto Nivel y de informar debidamente al respecto a la Conferencia ¹⁰. El Ministro Adjunto de Trabajo, que presidía el Comité, indicó que las órdenes se habían distribuido en todo el país, inclusive en las circunscripciones rurales. En otras dos ocasiones, desde la visita del Equipo de Alto Nivel, varios equipos encabezados por directores del Departamento de Trabajo habían visitado el terreno para evaluar la situación y explicar el contenido de las órdenes a la población local. Como explicó otro miembro del Comité, sin embargo, esos equipos no se entrevistaron por lo general con los jefes militares locales. Hasta ahora, no ha habido casos de procesamiento en virtud del artículo 374 del Código Penal. Hubo, sin embargo, dos casos de violaciones de las órdenes. En el primer caso, un jefe de municipio en la División de Ayeryarwady había sido declarado culpable de exigir arroz a los granjeros, y se le había degradado. En el segundo caso, un funcionario municipal en la División de Magway había comprado arroz a un precio más bajo que el del mercado. Esto se consideró como prevaricación y fue procesado con arreglo al Código Penal (aunque no en virtud del artículo 374) y se le despidió. Por lo que atañe a las pruebas de asignaciones presupuestarias para remunerar a la mano de obra de los proyectos de obras públicas, se explicó una vez más que de acuerdo con el sistema presupuestario de Myanmar no hay una partida específica para los costos de mano de obra y que, por lo tanto, no era posible presentar tales pruebas. En cuanto a la divulgación de las órdenes en los medios de comunicación, se explicó que los periódicos tienen una circulación de aproximadamente 200.000 ejemplares solamente y que gran parte de la población no tiene televisor ni radio. Por esa razón, la difusión mediante la administración del gobierno local era más efectiva. En cuanto a la difusión de las órdenes en los idiomas de los principales grupos étnicos, el

¹⁰ La misión de cooperación técnica de la OIT que visitó Myanmar en febrero no había tenido oportunidad de reunirse con el Comité de Aplicación del [Convenio núm. 29](#), y por lo tanto había presentado un recordatorio de las cuestiones planteadas en el informe del Equipo de Alto Nivel. Estas cuestiones se referían a: 1) casos nuevos o adicionales de violaciones de las órdenes relativas al trabajo forzoso; 2) procesamiento de quienes han cometido infracciones, en particular en virtud del artículo 374 del Código Penal; 3) pruebas de asignaciones presupuestarias para remunerar a la mano de obra de los proyectos de obras públicas; 4) divulgación adicional de las órdenes, incluida la difusión de las mismas en los medios de comunicación pública (periódicos, radio, televisión) y su difusión en todos los idiomas pertinentes incluso en los idiomas de los principales grupos étnicos, y 5) todos los textos adicionales con las instrucciones impartidas a los militares u a otras autoridades donde se especifiquen los tipos de tareas respecto de las cuales se prohíbe la exigencia de trabajo forzoso, así como la manera en que han de efectuarse esas tareas en adelante.

Comité indicó que además de distribuirse el texto de las mismas en inglés y birmano, las órdenes habían sido anunciadas públicamente por pregoneros públicos y se habían convocado reuniones en las cuales se habían dado explicaciones verbales a la gente en el idioma que comprendía, incluidos varios idiomas indígenas. En cuanto a las instrucciones adicionales, no se había emitido ninguna nueva instrucción desde la visita del Equipo de Alto Nivel, pero se habían celebrado nuevas reuniones informativas para funcionarios administrativos convocados en Yangón. El Ministro Adjunto de Asuntos Interiores deseaba señalar que había ciertas tradiciones y prácticas de trabajo comunitario en Myanmar, pero que a causa de las nuevas órdenes, la gente era reticente a participar en tales trabajos en caso de que esto pudiera provocar el descontento de algunos. Varios miembros de la Comisión solicitaron también que se aclarase en qué condiciones podría aplicarse la «disposición de emergencia».

- 26.** Antes de finalizar el presente informe, sería conveniente exponer algunos comentarios e ideas en relación con la evolución futura de la presencia de la OIT en Myanmar. Como el Funcionario de Enlace provisional señaló en diversas reuniones, era importante que la función de la OIT respecto de la erradicación del trabajo forzoso se abordase de forma constructiva. En distintas reuniones celebradas con las autoridades insistió en que no deberían considerar la eliminación del trabajo forzoso como una respuesta a la presión y exigencias externas. El trabajo forzoso era un problema interno cuya solución era vital para las autoridades, en particular habida cuenta de su deseo manifiesto de progresar hacia una nación moderna y democrática. Dado que el ejército tendría que desempeñar un papel fundamental en cualquier solución que se adoptase en relación con este problema, era esencial que el Funcionario de Enlace tuviera un interlocutor del ejército. Asimismo, sería conveniente que el Funcionario de Enlace pudiera reunirse con comandantes regionales y locales cuando viajara al terreno. Aunque el cometido del Funcionario de Enlace era prestar asistencia al Gobierno en sus esfuerzos por eliminar el trabajo forzoso, sería también importante mantener un estrecho contacto con la NLD y las nacionalidades étnicas, así como con la comunidad internacional, a fin de desarrollar soluciones y proyectos eficaces y adecuados. También cabe señalar que el actual proceso de reconciliación que tiene lugar en Myanmar podría tener una repercusión en la labor del Funcionario de Enlace y que dicho proceso, si evoluciona de forma positiva y aborda en particular alguna de las principales causas del trabajo forzoso, podría contribuir a la erradicación de esa práctica.
 - 27.** Asimismo, cabe señalar algunas de las limitaciones a las actividades que ha de llevar a cabo el Funcionario de Enlace. El marco jurídico en el que se designó al Funcionario de Enlace, en particular la resolución adoptada por la Conferencia en su 87.^a reunión (junio de 1999), establece límites para las actividades que se pueden llevar a cabo. Si bien esta resolución sigue vigente, por ejemplo, la cuestión de las condiciones en las fábricas, planteada por Daw Aung San Suu Kyi, sólo puede tratarse si se alegan violaciones del Convenio sobre el trabajo forzoso en relación con las mismas. En lo que respecta a la cuestión de las condiciones en los campos de trabajo, planteada por Daw Aung San Suu Kyi, parecería que el asunto corresponde más directamente al ámbito de competencia del CICR, con el cual el Funcionario de Enlace tal vez estime oportuno cooperar al respecto. Lo mismo ocurre con la cuestión de la utilización de prisioneros como acarreadores. El Funcionario de Enlace provisional señaló a las autoridades en varias ocasiones que había indicios de que pudiera haber habido recientemente un aumento del uso de prisioneros para este fin, y destacó que esto no se debería considerar una alternativa aceptable al uso de civiles.
 - 28.** Aunque sería demasiado prematuro en esta fase formular propuestas concretas en relación con los tipos de proyectos que podría poner en práctica el Funcionario de Enlace, es posible, sin embargo, proporcionar algunas indicaciones generales basadas en las diversas
-

discusiones celebradas hasta la fecha. Una función importante que el Funcionario de Enlace podría desempeñar sería la formulación de programas de formación. Por ejemplo, la formación en todos los sectores, incluida la administración, el ejército y la población en general podrían incrementar el conocimiento de las órdenes así como la capacidad para aplicarlas, y de este modo podría representar un complemento útil de las medidas institucionales recomendadas por el Equipo de Alto Nivel. Esta formación podría resolver el problema de la continua falta de nitidez de los límites entre el trabajo obligatorio y el trabajo voluntario que se puso de manifiesto más recientemente en los comentarios y cuestiones planteadas por el Comité de Aplicación. Algunos observadores mencionaron también que las fuerzas armadas de algunos países de la región habían encontrado varias soluciones al problema del transporte de suministros por terrenos tan difíciles como el de Myanmar, sin la utilización de acarreadores civiles. El aumento de la mecanización, posiblemente junto con una reducción del tamaño de las fuerzas armadas, era quizás la solución a largo plazo, pero entre tanto, la experiencia regional apuntaba a otras posibilidades. Entre las ideas propuestas cabe citar la utilización de mulas; el pago de salarios a acarreadores que, si a ello se unen importantes mejoras de las condiciones, podrían llegar a ser personas aptas para realizar el trabajo voluntariamente; y la utilización de soldados que no participen directamente en el combate para el acarreo. Podría resultar útil investigar más a fondo estas posibilidades.

Apéndice

Comunicación fechada el 18 de abril de 2002 del Director General al Ministro de Trabajo de Myanmar

Estimado señor Ministro:

Tras la celebración de consultas informales con las autoridades de Myanmar por conducto del Embajador Mya Than, en Ginebra, y del Sr. León de Riedmatten, en Yangón, deseo comunicarle formalmente mis intenciones acerca del nombramiento del Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar con arreglo al Protocolo de Entendimiento concertado el 19 de marzo de 2002.

En conformidad con el enfoque gradual preconizado por las autoridades de Myanmar, es sumamente importante que, tras la formulación de las conclusiones prometedoras del Protocolo de Entendimiento y la adopción del mismo por el Consejo de Administración de la OIT, los debates que han de celebrarse en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo constituyan un nuevo paso importante y positivo en la aplicación del [Convenio núm. 29](#).

Como usted seguramente ha de saber, la Comisión de Aplicación de Normas tendrá ante sí el informe de la Comisión de Expertos en el que no se señala ningún avance significativo en este sentido. La perspectiva de desplegar esfuerzos renovados y más eficientes con la asistencia de la OIT sin duda contribuiría a crear una situación más positiva. Sin embargo, esta perspectiva sólo puede tener credibilidad ante la Conferencia si el nombramiento de un Funcionario de Enlace deja de ser una declaración de intención para convertirse en un hecho, y si éste asume efectivamente sus funciones. Ahora bien, al mismo tiempo la selección del futuro Funcionario de Enlace es una decisión extremadamente importante que debe tomarse con sumo cuidado y reflexión y tras la celebración de las consultas debidas.

Habida cuenta de este contexto, he llegado a la conclusión de que la mejor manera de conciliar estas diferentes consideraciones en esta primera etapa consiste en confiar las funciones de Funcionario de Enlace, de manera provisional, al Sr. León de Riedmatten, Director del Centro para el Diálogo Humanitario en Yangón, quien ya ha actuado como facilitador, para satisfacción de ambas partes.

En su calidad de Funcionario de Enlace provisional, no se pedirá al Sr. de Riedmatten que se encargue de todas las actividades previstas del Funcionario de Enlace permanente que se examinaron en la pasada reunión de marzo del Consejo de Administración. Se concentraría en ocuparse de todas las cuestiones de logística relativas al establecimiento del Funcionario de Enlace (locales, facilidades de comunicación, selección del personal de apoyo local), y en establecer contactos preliminares con todas las instituciones y personas con las que el Funcionario de Enlace habrá de tratar.

Además, le he pedido al Sr. de Riedmatten que contribuya a la preparación del informe que se ha de presentar para examen a la Comisión de Aplicación de Normas, junto con el informe de la Comisión de Expertos. A estos efectos, en particular, podría organizar la celebración de consultas, según el caso, entre los ministerios competentes y representantes de la OIT para examinar, según sea necesario, la evolución de cuestiones sustantivas abordadas por el Consejo de Administración con vistas a mantener informada a la Conferencia.

El Sr. de Riedmatten será considerado como funcionario de la OIT a efectos del desempeño de estas tareas y de que esté plenamente cubierto por las disposiciones del Protocolo de Entendimiento.

Las tareas que se le asignen, aunque de alcance necesariamente limitado, constituyen un programa de trabajo sumamente amplio, y tal como él mismo lo ha señalado, no es razonable esperar que las cumpla por sí solo, además de sus importantísimas y exigentes responsabilidades ante el Centro para el Diálogo Humanitario. Por esta razón, he aceptado proporcionar al Sr. de Riedmatten el apoyo necesario e inmediato para que esta fase provisional sea un éxito con el

nombramiento de un joven funcionario de la OIT de reconocidas calificaciones, que sea fiable y que esté familiarizado con los procedimientos y prácticas pertinentes de la OIT. Este joven funcionario tendrá que llevar a cabo todas las tareas que le solicite el Sr. de Riedmatten, y estará bajo su estricta orientación y autoridad. Deberá llegar a Yangón lo antes posible una vez que el Sr. de Riedmatten inicie su mandato en nombre de la OIT, pero deberá regresar a Ginebra en junio para asistir a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Por lo tanto, estará en Yangón durante el mes de mayo en calidad de funcionario encargado de una misión.

Al concluir esta primera etapa, tengo la firme intención de proceder al nombramiento de un Funcionario de Enlace permanente durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, o al menos lo antes posible, después de finalizada la reunión.

Para concluir, permítame recalcar mi firme convicción de que para ambas partes es de sumo interés establecer condiciones que aseguren el pleno éxito de esta etapa provisional de vital importancia. Está de más recalcar la importancia de este éxito, en particular por lo que refiere al párrafo final de las conclusiones que el Consejo de Administración adoptó en marzo pasado.

Por lo que respecta a la OIT, y a reserva de las consultas adicionales que puedan celebrarse con el Centro para el Diálogo Humanitario, esta nueva etapa podría iniciarse ya durante la primera semana del mes de mayo con el nombramiento oficial del Sr. de Riedmatten como Funcionario de Enlace provisional por un período de dos meses.

Desearía que me confirmase con prontitud que las autoridades de su país están de acuerdo con este programa y con el enfoque general arriba indicado; deseo manifestarle de antemano mi profundo agradecimiento por su comprensión y cooperación.

Aprovecho la ocasión para reiterarle el testimonio de mi más atenta consideración.

Juan Somavia.



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

[GB.282/4](#)
282.^a reunión

Consejo de Administración

Ginebra, noviembre de 2001

D. Informe del Equipo de Alto Nivel

I. Constitución del Equipo de Alto Nivel

1. De conformidad con el «Protocolo de Entendimiento sobre una evaluación objetiva de la OIT» acordado por los representantes del Director general y el Gobierno de Myanmar el 19 de mayo de 2001¹ el Gobierno de Myanmar (en adelante «el Gobierno») aceptó recibir a un Equipo de Alto Nivel para que llevara a cabo una evaluación objetiva de la aplicación práctica y el impacto real del marco de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas tomadas por el Gobierno a finales de octubre y principios de noviembre de 2000 tras una misión de cooperación técnica de la OIT que se había realizado previamente. El Protocolo de Entendimiento ha de interpretarse a la luz de la correspondencia previamente intercambiada entre el Director general y las autoridades competentes. En dicha correspondencia queda claro que, a pesar de su decisión anterior de interrumpir la cooperación con la OIT, el Gobierno ha aceptado esta evaluación objetiva habiendo comprendido que, como señala el Director general en su carta de 1.º de marzo², no puede esperar recibir crédito por su empeño declarado por aplicar medidas destinadas a erradicar el trabajo forzoso en ausencia de una evaluación objetiva que únicamente la OIT puede proporcionar. La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo tomó nota de este hecho en su última reunión celebrada en junio de 2001³, y la evaluación objetiva se programó provisionalmente para la segunda mitad de septiembre y principios de octubre de 2001.
2. El Director general comenzó a entablar contactos en julio con el fin de constituir el Equipo de Alto Nivel. La Oficina Internacional del Trabajo celebró asimismo una serie de consultas durante el verano con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y ONG internacionales que actúan en Myanmar con el fin de identificar los lugares que el Equipo de Alto Nivel podría visitar y, si ello resultara posible y adecuado, conseguir su apoyo logístico y asistencia durante la misión.
3. Tras informar a la Mesa del Consejo de Administración, el Director general anunció la composición del Equipo de Alto Nivel el 20 de agosto de 2001. Dicha composición era la siguiente: S.E. Sir Ninian Stephen, Sra. Nieves Roldan-Confesor, Sr. Kulatilaka A.P. Ranasinghe y Sr. Jerzy Makarczyk. (Puede encontrarse información bibliográfica acerca de los miembros del Equipo de Alto Nivel en el anexo II.)
4. Durante una sesión inicial celebrada en Ginebra los días 30 y 31 de agosto de 2001, el Equipo de Alto Nivel realizó un primer examen provisional de su programa y sus métodos de trabajo. Teniendo en cuenta las condiciones climatológicas del país, decidió prever su llegada a Yangón el lunes 17 de septiembre y terminar su visita en la tarde del sábado 6 de octubre, tras tres semanas completas en el país. Las autoridades de Myanmar aceptaron este calendario. A la clausura de esta sesión inicial, el Equipo de Alto Nivel decidió pedir confirmación a las autoridades de Myanmar del compromiso solemne que habría de contraer *con la comunidad internacional a través del Equipo de Alto Nivel de que no se*

¹ CIT, *Actas Provisionales*, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, núm. 19, Tercera Parte, anexo 5. El Protocolo de Entendimiento se reproduce en el anexo 1 al presente informe.

² *Ibíd.*

³ CIT, *Actas Provisionales*, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, núm. 19, Tercera Parte, pág. 3/10.

*tomarían medidas de ningún tipo contra las personas o sus familiares, o las organizaciones que proporcionen directa o indirectamente información al Equipo de Alto Nivel o contribuyan al cumplimiento de su mandato, ni se trataría en ningún caso de identificar a dichas personas*⁴. El 7 de septiembre se recibió dicha confirmación, enviada por el Sr. Embajador U Mya Than, representante permanente de Myanmar ante las Naciones Unidas, en nombre del Ministro de Asuntos Exteriores⁵.

5. Sin perjuicio de este compromiso, el Equipo de Alto Nivel prestó especial atención a las medidas de precaución que debería tomar respecto de las personas que podrían ser entrevistadas. En primer lugar, decidió que recurriría, siempre que fuera posible, a intérpretes internacionales e independientes. En segundo lugar, examinó los métodos que habrían de utilizarse para recabar información y decidió, entre otras cosas, que todos los datos que pudieran identificar a las personas entrevistadas tendrían carácter confidencial. Estas personas deberían ser informadas de ello, así como del compromiso solemne contraído por el Gobierno. En su caso, el Equipo de Alto Nivel podría insistir en la importancia de declarar la verdad.
6. Los miembros del Equipo de Alto Nivel y del personal de la OIT designados para prestarles apoyo⁶ llegaron a Bangkok el sábado 15 de septiembre y celebraron una reunión preparatoria que duró toda la jornada del 16 de septiembre para examinar las disposiciones previstas para la visita, establecer su programa para la primera semana en Yangón y hacer planes provisionales para las visitas del Equipo de Alto Nivel al terreno durante las dos semanas siguientes. Disfrutaron al respecto de la valiosa asistencia del «facilitador» designado con el acuerdo de las autoridades y del Director general de conformidad con el párrafo 4 del Protocolo de Entendimiento antes mencionado, Sr. Leon de Riedmatten.

II. Mandato del Equipo de Alto Nivel

7. Como se ha indicado más arriba, el mandato del Equipo de Alto Nivel consistía en llevar a cabo una evaluación objetiva de la aplicación práctica y el impacto real del marco de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas tomadas por las autoridades, teniendo en cuenta la observación al respecto formulada por la Comisión de Expertos en su última reunión (véanse los párrafos 32 y 33 y el anexo V del presente documento).
8. El Equipo de Alto Nivel consideró que su tarea iba más allá del análisis de las medidas oficiales tomadas por el Gobierno para aplicar las órdenes relativas al trabajo forzoso, es decir la orden núm. 1/99 de 14 de mayo de 1999 y la orden complementaria de la orden núm. 1/99 de 27 de octubre de 2000 (denominadas en adelante «las órdenes»). La referencia en el Protocolo de Entendimiento al «impacto» de las órdenes dejaba claro que habría de evaluarse asimismo hasta qué punto las nuevas órdenes habían generado o podían generar una diferencia en lo relativo a los casos de trabajo forzoso descritos en el informe de la Comisión de Encuesta. Ello a su vez implicaba que el Equipo de Alto Nivel debería, en su caso, tratar de identificar los obstáculos que se oponen a la erradicación total

⁴ El texto de la carta enviada a este respecto se reproduce en el anexo III.

⁵ El texto de esta carta se reproduce en el anexo IV.

⁶ El Sr. Francis Maupain, Jefe de la Secretaría de la OIT, acompañado por el Sr. Muneto Ozaki, el Sr. Rueben Dudley, la Sra. Anne-Marie La Rosa, el Sr. Richard Horsey, la Sra. Marie-Anne Plantard y la Sra. Tracy Murphy.

del trabajo forzoso, e investigar todos los medios posibles para vencerlos. Con ocasión de su reunión de 21 de septiembre con el Secretario-1 del Consejo de Paz y Desarrollo del Estado (*State Peace and Development Council – SPDC*: las siglas españolas son CPDC), teniente general Khin Nyunt, el Equipo de Alto Nivel formuló una propuesta siguiendo estas líneas en respuesta a la indicación del Secretario-1, en el sentido de que el Equipo le informará de cualquier violación que hubiese podido producirse.

9. Sobre estas bases, los miembros del Equipo de Alto Nivel aceptaron la tarea que se les había encomendado.

III. El programa, el método de evaluación y sus limitaciones

10. El marco que proporcionaba el Protocolo de Entendimiento garantizaba al Equipo de Alto Nivel «plenas facultades» para definir y aplicar su programa de trabajo, de reuniones y visitas. El Gobierno cumplió cabalmente con las obligaciones que le imponía el Protocolo de Entendimiento, de no interferir en la labor del Equipo de Alto Nivel, el cual expresa su agradecimiento por las excelentes disposiciones tomadas por el Gobierno para asistirle en el cumplimiento de su mandato.

III.1. Programa

11. La primera semana de la visita del Equipo de Alto Nivel al país (17-22 de septiembre de 2001) transcurrió en Yangón⁷, con un programa intensivo de reuniones destinadas a: i) obtener información general de base; ii) evaluar las medidas adoptadas por las autoridades en Yangón para aplicar las órdenes; y iii) recabar más información y asesoramiento antes de finalizar su programa para las dos semanas siguientes de visitas al terreno destinadas a evaluar el impacto real de las medidas adoptadas. En este contexto, el Equipo de Alto Nivel celebró una prolongada reunión con el Comité de Aplicación, formado por representantes de todos los ministerios concernidos por la aplicación de las órdenes. Se celebraron asimismo otras reuniones con una serie de ministros, ministros adjuntos y funcionarios de alto nivel (entre ellos los Ministros de Interior, Asuntos Exteriores, Trabajo y Bienestar Social, el Ministro Jefe del Gabinete del Primer Ministro, el Ministro Adjunto de Asuntos Exteriores, el Jefe del Departamento de Justicia y el Fiscal general del Estado). Como se ha indicado más arriba, el Equipo celebró también una importante reunión con el teniente general Khin Nyunt, Secretario-1 del CPDC. Tuvieron lugar asimismo importantes conversaciones con la dirección de la Liga Nacional para la Democracia (NLD). El Equipo de Alto Nivel fue recibido en privado por Daw Aung San Suu Kyi, con quien ya habían mantenido contactos durante su sesión inicial en Ginebra. Se reunió también con los miembros de la comunidad diplomática, con el Equipo de las Naciones Unidas en el país, con la comunidad empresarial internacional y nacional, con las ONG locales e internacionales, con el CICR, con grupos de alto el fuego, con

⁷ Antes de salir de Bangkok con destino a Yangón, el Equipo de Alto Nivel publicó un comunicado de prensa en el que anunciaba el comienzo de su visita a Myanmar y mencionaba el compromiso solemne contraído por las autoridades (véase el párrafo 4), así como ciertas medidas de precaución tomadas por el propio Equipo para proteger a las personas que entrevistaría. El Equipo de Alto Nivel decidió no establecer más contactos con la prensa hasta que su informe estuviera terminado.

representantes de los grupos étnicos del Comité Representante del Parlamento Popular (CRPP) y con líderes religiosos ⁸.

12. Las dos semanas siguientes se dedicaron a visitas al terreno realizadas en diferentes partes del país. En su reunión de Ginebra el Equipo de Alto Nivel había acordado que, con el fin de aprovechar al máximo el poco tiempo de que disponía, viajaría en avión privado (fletado en Bangkok) con el fin de llegar a zonas que no estuvieran cubiertas por los vuelos comerciales regulares y seguir a continuación por carretera en vehículos todo terreno, o por barco cuando fuera necesario. Había decidido asimismo dividirse en dos grupos para cubrir el mayor número posible de zonas. Cada grupo iba acompañado por dos intérpretes internacionales independientes. Los dos grupos volvieron a reunirse en Yangón transcurrida la mitad de estos viajes al terreno (los días 28 y 29 septiembre) para comparar sus conclusiones y experiencias respectivas. Se proporciona en anexo el itinerario completo seguido por el Equipo de Alto Nivel en sus viajes al terreno ⁹, así como un mapa del país ¹⁰.
13. Estos viajes al terreno posibilitaron reuniones con autoridades de estados/divisiones, distritos, municipios y circunscripciones rurales ¹¹. Ambos grupos insistieron en visitar sistemáticamente a las autoridades militares locales y regionales cuya función, como se verá más adelante, es fundamental a la hora de aplicar las órdenes. Los grupos celebraron también muchas reuniones informativas con dirigentes religiosos de diferentes credos y denominaciones, así como con representantes de las Naciones Unidas, de las ONG y del CICR.
14. El inigualable valor de estos viajes al terreno fue que permitieron a los miembros del Equipo de Alto Nivel llevar a cabo muchas entrevistas fortuitas en ausencia de los representantes del Gobierno con personas encontradas en las calles de las ciudades y de las aldeas, en sus hogares, en cafeterías y en otros lugares públicos, aprovechando las oportunidades que se iban presentando.
15. Tras finalizar los viajes al terreno, el Equipo de Alto Nivel regresó a Yangón y volvió a reunirse otra vez con el Comité de Aplicación el viernes 5 de octubre para solicitar aclaraciones sobre algunos de los problemas que había identificado durante sus visitas. Fue recibido asimismo por el general en jefe Than Shwe, Presidente del CPDC, acompañado de su Vicepresidente, el general Maung Aye, y del teniente general Khin Nyunt, Secretario-1 del CPDC. En el anexo IX se proporciona un resumen de la introducción del general en jefe Than Shwe y de la respuesta de Sir Ninian Stephen en nombre del Equipo de Alto Nivel. Este último se reunió después por segunda vez con Daw Aung San Suu Kyi. Antes

⁸ Puede encontrarse el programa detallado de la primera semana en el punto *b*) del anexo VI.

⁹ Véase el punto *c*) del anexo VI.

¹⁰ Véase el anexo VII.

¹¹ Con el término de «circunscripciones rurales» se hace referencia a una estructura administrativa consistente en un grupo de aldeas. En el anexo VIII puede encontrarse una explicación de los términos y siglas relativos a Myanmar utilizados en el presente informe, así como una lista de formas alternativas de pronunciación de los topónimos de Myanmar.

de salir de Yangón celebró una última reunión con los miembros de la comunidad diplomática, el Equipo de las Naciones Unidas en el país y la comunidad empresarial ¹².

16. El Equipo de Alto Nivel consideró que sería útil completar la información recogida durante estas tres semanas en Myanmar realizando algunas reuniones y entrevistas a lo largo de la frontera tailandesa con personas que alegaban haber sido sometidas recientemente a trabajo forzoso, lo cual se organizó con la asistencia de las ONG que trabajan en esta zona. Coherente con su idea de total transparencia en cuanto a su programa y métodos de trabajo, el Equipo de Alto Nivel informó al general en jefe Than Shwe, Presidente del CPDC, en una reunión celebrada el 5 de octubre, de su intención de celebrar estas reuniones y entrevistas y de su decisión de evaluar la información adicional así recabada con el mismo espíritu crítico que había utilizado en su visita a Myanmar ¹³.
17. El Equipo de Alto Nivel tuvo que prever la posibilidad de realizar asimismo reuniones y entrevistas a lo largo de la frontera con Bangladesh. Sin embargo, recibió cierta información de última hora acerca del período transcurrido entre mediados de julio hasta el 2 de octubre de 2001 de dos investigadores que se encontraban en Bangladesh y que se reunieron con el Equipo de Alto Nivel en Bangkok el domingo 7 de octubre. Esta información incluía algunas impresiones útiles que complementaban las que el Equipo de Alto Nivel había obtenido en el estado de Rakhine, así como algunos datos interesantes acerca de los efectos de su visita.

III.2. El método de evaluación y sus limitaciones

18. El Equipo de Alto Nivel consiguió recopilar una impresionante cantidad de información y documentación (véase el anexo X) y realizar muchas entrevistas (véase el anexo VI). Con respecto a estas últimas, se trató de garantizar el mayor grado posible de coherencia entre la labor de los dos grupos para que sus conclusiones fueran comparables. Con este fin, el Equipo de Alto Nivel elaboró una lista modelo de preguntas ajustadas a los diferentes tipos de entrevistas (es decir, con los militares, las autoridades y con los aldeanos en general).
19. A pesar de la excepcional abundancia y diversidad de la información recibida, hay que reconocer las limitaciones del ejercicio, que tienen que ver con la cobertura geográfica y con la espontaneidad y la fiabilidad de la información proporcionada en las entrevistas, que dependió de hasta qué punto los entrevistados se sentían seguros para hablar con toda franqueza en ellas.
20. Las limitaciones geográficas fueron impuestas por el tiempo y por los recursos de que disponía el Equipo de Alto Nivel. Sobre la base de la información recibida de una serie de fuentes, entre ellas las ONG y el cuerpo diplomático, el Equipo de Alto Nivel seleccionó los lugares que deseaba visitar. En su selección no sólo se incluían los lugares en los que la situación parecía ser más grave, a tenor de las quejas recibidas, sino que se trató de obtener una panorámica más equilibrada seleccionando otras zonas diferentes: zonas que disfrutaban o no de alto el fuego, zonas con o sin presencia internacional significativa, ciudades y zonas aisladas. Dado que la mayoría de las quejas que el Equipo de Alto Nivel

¹² En el punto *d*) del anexo VI puede encontrarse un programa detallado del desarrollo de toda la misión.

¹³ Puede encontrarse un programa detallado de la visita del Equipo de Alto Nivel a lo largo de la frontera tailandesa en el punto *d*) del anexo VI.

había recibido se referían a zonas alejadas de la parte central de Myanmar, el Equipo tendió a concentrarse en dichas zonas, aunque el Comité de Aplicación había sugerido que visitara también ciertos proyectos específicos en la parte central del país. En la segunda visita que el Equipo de Alto Nivel rindió a Daw Aung San Suu Kyi, esta última lamentó en cierto modo que el Equipo de Alto Nivel no hubiera visitado esta parte central del país. De hecho, tanto ella como la NLD proporcionaron al Equipo de Alto Nivel dos documentos que contenían una serie de acusaciones de trabajo forzoso referidas a esta zona central.

21. Como se ha señalado previamente, el Equipo de Alto Nivel disfrutó de plena libertad para visitar los lugares que deseó en Myanmar, y ninguna de sus peticiones fue denegada por las consideraciones de seguridad mencionadas en el Protocolo de Entendimiento. En un par de ocasiones, sin embargo, en las que se habían producido emboscadas (por ejemplo, cerca de Dawei o en la carretera de Loikaw a Taunggyi) las autoridades insistieron en la presencia de una escolta militar para su protección. Además, se proporcionó a cada grupo asistencia logística en forma de una escolta generalmente discreta que los acompañaba en sus trayectos pero que no entraba en las ciudades o aldeas en las que se celebraban las entrevistas, sino que esperaba en los alrededores¹⁴.
22. Las condiciones en las que se había establecido el programa dificultaron a las autoridades la posibilidad de prever el itinerario del Equipo de Alto Nivel y los lugares específicos que éste decidiría visitar. Sin embargo, la organización de los vuelos internos y el aterrizaje del avión chárter que se había fletado, requerían la notificación de la llegada del Equipo con 48 horas de antelación.
23. No obstante, era evidente que la visita había sido objeto de una preparación muy intensa por parte de las autoridades con el fin de dar una impresión tan favorable como fuera posible de la situación en relación con el trabajo forzoso. Aparentemente los preparativos habían comenzado ya a principios del verano (poco después de la firma del Protocolo de Entendimiento a finales de mayo de 2001). Sin embargo, parece que se reactivaron con objetivos más precisos a medida que se iba dando a conocer o podía adivinarse el itinerario de cada uno de los dos grupos. En varias ocasiones, por ejemplo, las copias de las órdenes expuestas eran recientes y en ciertos casos los habitantes de las aldeas dijeron que habían sido colocadas un par de días antes. Ha de señalarse al mismo tiempo que a pesar de los numerosos informes recibidos de una serie de fuentes, según los cuales se había realizado una campaña orquestada para recoger firmas con el fin de aportar pruebas de que el trabajo forzoso ya no existía, el Equipo de Alto Nivel nunca tuvo ante sí datos de urdimbre tan burda.
24. Respecto de las entrevistas individuales, el Equipo de Alto Nivel sintió en ocasiones que, a pesar de las garantías que proporcionaba acerca del compromiso contraído por las autoridades y de la confidencialidad de las mismas, los entrevistados no se sentían completamente libres para hablar y algunas veces incluso lo dijeron expresamente. Sin embargo, según el asesoramiento recibido, en particular de la NLD y de dirigentes religiosos, merecía la pena, a pesar de esta limitación, el esfuerzo de obtener información de primera mano directamente de la población a través de entrevistas, porque en Myanmar «había gente valiente». En contrapartida, el Equipo de Alto Nivel quedó impresionado por la solicitud de la población para proporcionarle información.

¹⁴ Sin embargo, en dos casos el Equipo de Alto Nivel fue testigo de los intentos por parte de la escolta local de preguntar a los aldeanos lo que habían dicho en las entrevistas: se formularon quejas de inmediato.

25. Las limitaciones derivadas de las presiones psicológicas y de otro tipo a las que podrían haber estado sometidos los habitantes de Myanmar no se aplican, obviamente, a la información recabada fuera de sus fronteras¹⁵. Sin embargo, esta información adolece de otras limitaciones. Las entrevistas realizadas por personas no pertenecientes al Equipo de Alto Nivel exigían una evaluación diferente de la aplicada a las realizadas por el Equipo directamente. Dado que los entrevistados eran seleccionados por los entrevistadores, cuyos métodos no estaban bajo el control o la supervisión directos del Equipo de Alto Nivel, la información que éste obtuvo de las personas con las que se reunió a lo largo de la frontera también ha de distinguirse de la información «fortuita» recabada dentro de Myanmar. En primer lugar, el Equipo de Alto Nivel sólo pudo reunirse fuera de Myanmar con las personas con las que se habían puesto en contacto las diferentes ONG interesadas por medio de sus redes y que querían y podían viajar a los lugares visitados por el Equipo. En segundo lugar, reflejaban la realidad de algunas partes del país cercanas a la frontera, donde en muchos casos se ha informado de insurrecciones en curso.
26. Es evidente que esta información, ya se haya recabado fuera o dentro del país, no constituye necesariamente una «prueba» en el sentido jurídico del término. Las oportunidades de verificar la autenticidad y la veracidad de la información eran limitadas. Por razones evidentes, relacionadas con la protección del anonimato de las personas afectadas y con el compromiso que se había contraído con ellas y con las ONG, las transcripciones han de permanecer confidenciales a menos que los interesados consientan en que se hagan públicas. En los casos en que no eran aplicables las disposiciones jurídicas relativas a la recepción de pruebas, el Equipo de Alto Nivel se guió por lo que normalmente se considera justo, ecuánime y razonable.
27. Sin embargo, la tarea del Equipo de Alto Nivel no era fallar sentencia o establecer pruebas judiciales, sino tratar de determinar objetivamente cuál era la tendencia en la evolución de la práctica del trabajo forzoso, en comparación con los hechos previamente comprobados. A dicho efecto, toda la información y documentación recibida fue de gran ayuda para el Equipo de Alto Nivel a la hora de evaluar la situación.
28. Ello no obstante, en un caso el Equipo de Alto Nivel consideró seguro y necesario investigar más profundamente la fiabilidad de una declaración enviada por correo electrónico por una ONG, la Fundación Shan (*Shan Human Rights Foundation*). Esta información había llegado al Equipo de Alto Nivel poco antes de que saliera de Yangón (véase el anexo XI). Posteriormente fue mencionada durante una entrevista realizada en Tailandia al otro lado de la frontera con el estado de Shan por una persona que decía haber tenido conocimiento directo del acontecimiento. El Equipo de Alto Nivel consideró en primer lugar que la información ya era del dominio público y, en caso de ser cierta, las víctimas, desafortunadamente fallecidas, no tenían ya nada que temer. En segundo lugar, el trágico desenlace había sido, al parecer, resultado directo de una queja presentada por los habitantes de una aldea contra el comandante regional tras el anuncio público hecho específicamente en esa región por el teniente general Khin Nyunt, Secretario-1, acerca de la ilegitimidad del trabajo forzoso. Un día después de recibir este testimonio, el Equipo de Alto Nivel decidió enviar una carta al general en jefe Than Shwe para tratar de obtener una

¹⁵ La información recibida por el Equipo de Alto Nivel durante la última semana podría dividirse en las siguientes categorías: i) entrevistas directas con individuos que se quejaban de haber sufrido o sido testigo de trabajo forzoso; ii) declaraciones escritas de personas que consiguieron declaraciones de otras que se quejaban de haber sufrido o sido testigo de trabajo forzoso; iii) documentos que contenían información de base relevante; iv) originales de órdenes dadas por unidades militares o paramilitares a las aldeas.

aclaración del caso antes de finalizar el informe (dicha carta, junto con la respuesta firmada por el Secretario-1, que recibió el Equipo de Alto Nivel en el momento de firmar el presente informe, se reproduce en el anexo XI).

29. Como queda reflejado en el resumen ofrecido en el punto *a)* del anexo VI, el Equipo de Alto Nivel pudo realizar siete reuniones con diversas ONG y otros grupos, y 96 entrevistas con particulares durante la semana adicional que dedicó a la investigación a lo largo de la frontera de Tailandia. Durante las entrevistas a particulares, se proporcionaron al Equipo de Alto Nivel órdenes destinadas a los jefes de las aldeas provenientes de diferentes grupos militares o paramilitares en las que se solicitaban diferentes formas de trabajo forzoso. Estos documentos han sido traducidos en la medida de lo posible, pero evidentemente era imposible comprobar sistemáticamente su autenticidad, aunque muchos de ellos parecían ser originales, pues llevaban el sello de los correspondientes grupos militares.
30. Se plantea la cuestión de qué debe hacerse con las transcripciones de las entrevistas y los documentos escritos, así como con otro material recibido durante estas entrevistas. Dado el compromiso contraído con los interesados, el Equipo de Alto Nivel recomienda que estos documentos extremadamente valiosos, debidamente desprovistos de los datos de identificación, se guarden en los archivos de la OIT y que, a su debido tiempo, el Consejo de Administración considere si esta excepcional fuente de información puede ofrecerse al público y a los investigadores y en qué condiciones.

IV. Conclusiones

IV.1. Conclusiones en relación con las medidas oficiales adoptadas en virtud de las órdenes

31. Tomando como punto de partida la observación de la Comisión de Expertos en su informe de 2001, el Equipo de Alto Nivel ha examinado las medidas adoptadas en relación con la emisión de instrucciones adicionales, entre otros a los militares, las medidas tomadas para dar a conocer las órdenes a los afectados en particular y a la población en general y, por último, cualquier acción relativa al cumplimiento de las órdenes.

A. ***Directrices de fondo proporcionadas por la Comisión de Expertos en su informe de 2001 en relación con las medidas que aún quedan por adoptar***

32. En su informe de 2001 la Comisión de Expertos observó que aún no se han enmendado las leyes de aldeas y ciudades y expresó la esperanza de que estas leyes se armonizaran finalmente con el [Convenio Núm. 29](#) (en el anexo V puede encontrarse el texto completo de la observación; en el anexo XIII se proporcionan los textos de las leyes y órdenes de que se trata). No obstante, la Comisión de Expertos examinó el efecto de la orden núm. 1/99 y de la orden complementaria de la misma. Su conclusión fue que estas órdenes podrían *«constituir una base jurídica suficiente para asegurar el cumplimiento del Convenio en la práctica, si, de buena fe, es aplicado en los actos no sólo de las autoridades locales facultadas para exigir trabajo con arreglo a las leyes de aldeas y ciudades, sino también por parte de los funcionarios civiles y militares autorizados para pedir la asistencia de las autoridades locales, en virtud de las leyes»*.
-

33. La Comisión de Expertos examinó asimismo varias instrucciones de fecha 27 y 28 de octubre y 1.º de noviembre 2000. Observó, entre otras cosas, que la instrucción de fecha 1.º de noviembre 2000, que «prohíbe la exigencia de trabajo forzoso» está firmada al más alto nivel por el Secretario-1 del CPDC y se dirige a los presidentes de todos los consejos de paz y desarrollo del estado y de las diferentes secciones prohibiéndoles la exigencia del trabajo forzoso. La Comisión de Expertos consideró que «una aplicación genuina de esta prohibición debería englobar el caso típico de los miembros de las fuerzas armadas que ordenan a las autoridades locales la aportación de trabajadores, si bien la manera en que se da cumplimiento a tal orden — mediante la movilización o la contratación de trabajadores o de otra manera — se deja a las autoridades locales». La Comisión observó asimismo que en la instrucción de fecha 1.º de noviembre de 2000 se ordena a los consejos de paz y desarrollo del estado y de las secciones que dicten las instrucciones necesarias a los consejos de paz y desarrollo de los distritos y de los municipios pertinentes para acatar estrictamente las provisiones contenidas en las órdenes relativas al trabajo forzoso. Habría de incluirse aquí a los miembros de las fuerzas armadas que ordenan a las autoridades locales el suministro de trabajo. Tras un profundo examen, la Comisión de Expertos llegó a la conclusión de que «... se requieren aún instrucciones claras que indiquen a todos los funcionarios interesados, incluidos los oficiales de todos los niveles de las fuerzas armadas, tanto los tipos de tareas para los que se prohíbe la exigencia de trabajo como el modo en que han de realizarse las mismas tareas en lo sucesivo»¹⁶. La Comisión añadió que dicha prohibición debería aplicarse también «a la requisición de materiales o suministros de cualquier tipo y a las solicitudes de dinero, excepto cuando se debieran al Estado o a una comisión municipal o una comisión de la ciudad, con arreglo a la legislación pertinente. Además, el texto propuesto preveía que, si una autoridad estatal o sus funcionarios requieren trabajo, servicios, materiales o suministros de cualquier tipo y para cualquier fin, debían primero establecerse acuerdos presupuestarios para su obtención mediante un proceso de licitación pública o a través de la concesión de precios de mercado a las personas que deseaban proporcionar esos servicios, materiales o suministros voluntariamente o que deseaban ofrecer su trabajo». Por último, respecto del procedimiento de cumplimiento, la Comisión de Expertos observa que no ha habido ningún caso de sanción impuesta en virtud del artículo 374 del Código Penal, y expresa la esperanza de que los procesamientos en virtud de dicho artículo sean iniciados de oficio por las autoridades competentes, «sin esperar las quejas de las víctimas, que pueden considerar imprudente la denuncia a la policía de las 'personas responsables'».

¹⁶ La prohibición sugerida debería incluir, sin limitarse a ella, la movilización de personas para trabajos o servicios con los siguientes fines:

- acarreo para los militares (o para otros grupos militares/paramilitares, para campañas militares o para patrullas regulares);
- construcción o reparación de campamentos/instalaciones militares;
- otros apoyos para los campamentos (como guías, mensajeros, cocineros, limpiadores, etc.);
- generación de ingresos por individuos o grupos (incluido el trabajo en proyectos agrícolas e industriales propiedad del ejército);
- proyectos e infraestructura nacional o local (que incluyen carreteras, ferrocarriles, embalses, etc.);
- limpieza/embellecimiento de zonas rurales o urbanas.

B. *Medidas adoptadas en relación con la promulgación de instrucciones adicionales, comprendidas las fuerzas armadas*

34. El Equipo de Alto Nivel pidió en varias ocasiones que se le proporcionaran traducciones oficiales de toda instrucción adicional dirigida a cualquier autoridad, incluidas las militares. En el momento de redactar este informe, el Equipo de Alto Nivel sólo había recibido tres instrucciones en birmano promulgadas por diferentes jefes militares a las unidades bajo su mando. Se han solicitado traducciones oficiales de estas órdenes pero todavía no se han recibido. Basándose en traducciones oficiosas, el Equipo de Alto Nivel entendió que dos de estas órdenes se limitaban a reproducir el texto de la orden complementaria promulgada por el Secretario-1 el 1.º de noviembre de 2000. No contenían ninguna especificación acerca del tipo de tareas para las cuales se prohibía la exigencia de trabajo o acerca del modo en que dichas tareas deberían llevarse a cabo en adelante. La tercera instrucción promulgada por la NaSaKa ¹⁷ en fecha 22 de julio de 2001 reproducía la prohibición general de exigir trabajo forzoso contenida en las órdenes, pero añadía que si resultaba necesario recurrir al trabajo forzoso, éste debería pagarse en consecuencia. Por consiguiente, teniendo en cuenta la información proporcionada hasta el momento, parecería que las autoridades no han prestado la debida atención a este aspecto.

C. *Difusión de información a los afectados en particular y a la población en general*

35. Durante su visita al país, el Equipo de Alto Nivel observó que, en general, se había dado bastante publicidad a las órdenes, por medio de su colocación en inglés y en birmano en los tabloneros de anuncios de las oficinas de los CPDCR ¹⁸ y otras oficinas públicas, y de un gran número de reuniones organizadas por diferentes autoridades para informar tanto a la población en general como a los funcionarios de la administración acerca del contenido de las órdenes. En el estado de Rakhine, por ejemplo, un funcionario de un CPDC ¹⁹ declaró haber organizado 101 reuniones de ese tipo en 1999 y un número idéntico de ellas en 2000 en todas las comarcas rurales de su zona y para todas las autoridades bajo sus órdenes. En varios lugares a lo largo del país que el Equipo de Alto Nivel visitó, se le presentaron amplias pruebas documentales de la celebración de tales reuniones. Se han distribuido asimismo copias de las órdenes a los miembros de las autoridades militares, de la NaSaKa y de la policía.

36. El Equipo de Alto Nivel observó que la difusión de las órdenes variaba mucho en función de las zonas geográficas, al igual que el calendario de la misma. En muchos casos las personas entrevistadas por el Equipo de Alto Nivel dijeron que habían tenido noticia de las órdenes por las emisoras de radio extranjeras y no por las autoridades.

37. En las zonas en torno a Dawei (Sección de Tanintharyi), Mawlamyine (estado de Mon) y Hpa-an (estado de Kayin) visitadas por el Equipo de Alto Nivel había pruebas claras de la difusión de las órdenes. Sin embargo, algunos habitantes de estas zonas no habían tenido noticia de las mismas.

¹⁷ Fuerza de seguridad de frontera bajo la autoridad del comandante regional responsable.

¹⁸ Consejos para la Paz y el Desarrollo de las Circunscripciones Rurales.

¹⁹ Consejo para la Paz y el Desarrollo de las Ciudades.

-
38. En Lashio (estado de Shan Septentrional), el Equipo de Alto Nivel observó que las órdenes habían sido distribuidas muy ampliamente en las zonas que visitó, y aparecían colocadas en vallas muy visibles a los lados de la carretera y en los tabloneros de anuncios de las aldeas. Los miembros de las autoridades locales indicaron también que habían convocado reuniones con la población local en muchas zonas para explicar el contenido de las órdenes. En muchos casos las órdenes expuestas muy a la vista parecían recientes, y la información obtenida de la población local indicaba que en muchos de esos casos habían sido colocadas la víspera de la visita del Equipo de Alto Nivel. Muchos de los habitantes locales indicaron que hasta ese momento no habían tenido noticia alguna de la existencia de tales órdenes.
 39. En el estado de Rakhine, las órdenes parecían haber sido ampliamente difundidas en las zonas que el Equipo de Alto Nivel visitó durante los dos meses anteriores a su visita. Esta difusión consistió en la exposición pública de las órdenes en inglés y en birmano y en la celebración de numerosas reuniones de información pública sobre el tema. Los miembros de las autoridades, los militares y la inmensa mayoría de los jefes de las aldeas y de los miembros de los CPDCR tenían conocimiento de las órdenes, y la mayoría declaró que había conocido su existencia poco después de que fueran promulgadas. Algunos jefes de aldeas y miembros de los CPDCR indicaron, sin embargo, que sólo habían tenido noticia de la existencia de estas órdenes en julio de 2001. Más de la mitad de los habitantes de estas zonas entrevistados por el Equipo de Alto Nivel estaba también al corriente de estas órdenes. Muchos de ellos habían sido informados recientemente (en agosto y septiembre de 2001).
 40. En la zona que está en torno a Loikaw y Demawso (estado de Kayah) parecía que la difusión de las órdenes había sido considerable. La mayoría de las personas a quienes se preguntó acerca de las órdenes habían sido informadas de la existencia de las mismas, con frecuencia por medio de distribución de copias a los jefes de las aldeas. En algunos casos esto no sucedió hasta julio o agosto de 2001. Por el contrario, a lo largo de la carretera que une Loikaw y Taunggyi (estado de Shan) y en los alrededores de la ciudad de Taunggyi parecían no haberse difundido las órdenes en absoluto, y ninguna de las personas entrevistadas por el Equipo de Alto Nivel había oído hablar de ellas.
 41. Según la información recabada por el Equipo de Alto Nivel a lo largo de la frontera tailandesa, parece que el conocimiento y la difusión de las órdenes en la parte meridional del estado de Shan y en el este del estado de Kayin son muy escasos. Menos de la mitad de las personas entrevistadas habían oído hablar de las órdenes, y un cierto número de ellas habían tenido noticia por fuentes no oficiales o por simples rumores. Pocos habían visto copias. No había pruebas de difusión alguna de las órdenes en lengua kayin o shan, a pesar de que casi todas las personas entrevistadas no hablaban ni entendían bien el birmano (y con frecuencia lo desconocían por completo).
 42. A pesar de los indicios de los esfuerzos considerables que se estaban haciendo para difundir las órdenes, como se describe más arriba, el Equipo de Alto Nivel observó que no se habían dado a conocer en absoluto a través de los medios de comunicación, como la radio, la televisión o la prensa. A pesar de las objeciones (acerca del riesgo de confusión derivado del hecho de que la nueva legislación no se difunde normalmente a través de tales medios) que se formularon durante las conversaciones con el Comité de Aplicación, el Equipo de Alto Nivel cree que debería estudiarse más a fondo esta cuestión, teniendo en cuenta el carácter excepcional del problema. El Equipo de Alto Nivel observó asimismo que las órdenes no se habían distribuido en otros idiomas diferentes del inglés y el birmano, y que en particular no se habían traducido a ninguno de los idiomas indígenas importantes hablados en el país. El Equipo de Alto Nivel fue informado por personas en
-

diferentes partes del país de que no podían entender las órdenes que se habían expuesto en sus zonas porque no leían o no entendían suficientemente bien el birmano. El Equipo de Alto Nivel observó asimismo que las órdenes no siempre se habían distribuido juntas. Es importante que esto se haga, ya que la orden complementaria ha de leerse junto con la orden núm. 1/99. Ello garantizaría una mejor comprensión entre los no expertos del alto contenido técnico de las órdenes.

D. Medidas en relación con el cumplimiento de las órdenes

43. Antes de examinar la eficacia de las órdenes en función del procesamiento judicial de quienes han recurrido al trabajo forzoso, el Equipo de Alto Nivel desea exponer brevemente los antecedentes jurídicos e institucionales del país, según las ideas sobre los mismos que pudo extraer de las reuniones que celebró y de los textos que le fueron proporcionados, centrándose en la interacción entre las órdenes, el artículo 374 del Código Penal y la organización de la judicatura.

i) Antecedentes jurídicos e institucionales

44. El artículo 6 de la orden núm. 1/99 dispone que *«de conformidad con la legislación vigente se tomarán medidas contra las personas que se nieguen a cumplir con lo dispuesto en esta orden»*. El artículo 5 de la orden complementaria especifica que la expresión «las personas» incluye «a las autoridades locales, a los miembros de las fuerzas armadas, a los miembros de las fuerzas policiales y a otro personal de la función pública». Además, el artículo 5 de esta orden, así como varias instrucciones promulgadas el 27 y 28 de octubre y 1.º de noviembre de 2000, dispone el procesamiento de las personas responsables con arreglo al artículo 374 del Código Penal.

45. Por su parte, el artículo 374 del Código Penal, califica el trabajo forzoso como delito criminal en los siguientes términos: *«Toda persona que obligue ilícitamente a una persona a trabajar contra su voluntad será castigada con una pena de prisión del tipo que se determine por un período de hasta un año, o con una multa, o con ambas sanciones»*²⁰.

46. El Equipo de Alto Nivel mantuvo amplias conversaciones con el fin de entender el modo en que el artículo 374 se aplicaba en el contexto general de la organización judicial del país, así como para clarificar ciertos detalles del procedimiento criminal y de las jurisdicciones respectivas de los tribunales civiles y militares.

47. El sistema judicial actual de Myanmar data de 1988. El Equipo de Alto Nivel fue informado además de que el CPDC había promulgado dos leyes, en junio de 2000 y en febrero de 2001 respectivamente, por las que se regía la organización de la judicatura en el país y en las cuales se especificaban las funciones y los poderes del Fiscal General. Estos textos fueron proporcionados al Equipo de Alto Nivel, y se denominan «ley del poder judicial, 2000» y «ley del fiscal general, 2001».

48. Existen tribunales de cuatro niveles diferentes en Myanmar, adscritos respectivamente a los municipios, a los distritos y a los estados/divisiones y al Tribunal Supremo²¹. Este último (que es el tribunal superior de apelación) tiene jurisdicción nacional. Todos los

²⁰ El texto entre comillas se ha tomado directamente del Código Penal de Myanmar.

²¹ Se adjunta un diagrama en el que se muestra la estructura judicial de Myanmar en el anexo XII.

fallos pronunciados por los tribunales de municipios, distritos o estados/divisiones sobre acusaciones de trabajo forzoso pueden ser objeto de apelación.

- 49.** El Presidente del Tribunal Supremo declaró asimismo que el CPDC nombraba a los magistrados del Tribunal Supremo, que actualmente son 11. Tiene su sede en las ciudades de Yangón y Mandalay. No hay un mandato determinado ni una garantía de su duración; los magistrados pueden ser destituidos por el CPDC si ello se justifica. Sin embargo, no se ha producido ningún cambio en la composición del Tribunal Supremo desde la promulgación de la ley del poder judicial, en 2000. El Tribunal Supremo, por su parte, forma los tribunales de los estados/divisiones, distritos y municipios. En ninguno de estos tribunales se determina con antelación el mandato de los jueces.
- 50.** Según las autoridades jurídicas de Myanmar, existe un procedimiento sofisticado para el procesamiento de casos de trabajo forzoso. Sin embargo, no parece necesario describir dicho procedimiento con detalle, ya que según la máxima autoridad, que es el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General, no se ha iniciado ni un solo procedimiento criminal desde que se promulgaron las órdenes y ello no se debe en absoluto, en opinión del Equipo de Alto Nivel, a que no se hayan producido casos de trabajo forzoso. Muy al contrario, los casos de trabajo forzoso son generalizados y de todo tipo, pero su procesamiento no ha tenido lugar²². Como máximo, se han tomado medidas administrativas ocasionales contra los miembros de las autoridades y de las fuerzas armadas implicados en algún caso de incumplimiento de las órdenes.
- 51.** En lo relativo a las sanciones por delitos de trabajo forzoso, el Código Penal de Myanmar dispone una pena máxima de prisión de un año o el pago de una multa, o ambos. No proporciona ninguna indicación respecto de los criterios que deben aplicarse a la hora de determinar el importe adecuado de dicha multa, pero los jueces a quienes el Equipo de Alto Nivel preguntó al respecto dijeron tener plenos poderes para tomar dicha decisión. Las sanciones de los miembros de las fuerzas armadas se estipulan en la ley de los servicios de defensa, según la cual puede imponérseles «cualquier sanción (a excepción de la flagelación) estipulada para el delito cometido en la ley en vigor en la Unión de Myanmar, o una pena de prisión que puede extenderse hasta siete años, o bien una pena

²² Según las explicaciones y los textos al respecto proporcionados al Equipo de Alto Nivel, es necesaria una queja presentada ya sea a la policía o a los tribunales por una persona que haya sido sometida a trabajo o por un miembro cercano de su familia para que se abra un caso de trabajo forzoso. Dado que el trabajo forzoso es un delito no conocible en Myanmar, la policía no puede iniciar investigación alguna sin una orden emitida por un magistrado (véase el Código de Procesamiento Criminal, artículos 4, *n*) y 155). La instrucción de fecha 27 de octubre de 2000 dirigida por el director general de las fuerzas policiales a todas las unidades de la policía sigue líneas similares, ya que ordena a las comisarías de policía en las cuales «*cualquier persona afectada presente una queja oral o por escrito... en la que alegue haber sido obligada a trabajar*» que registre la queja «*en los formularios A y B*» (que fueron proporcionados al Equipo de Alto Nivel) y «*envíe al acusado ante los tribunales en virtud del artículo 374 del Código Penal*». A continuación, todo tribunal de Myanmar puede tomar conocimiento de los delitos relativos al trabajo forzoso. Si la queja afecta a un oficial de policía, el caso debería ser tratado en principio por un tribunal civil (ley de mantenimiento de la disciplina de las fuerzas policiales populares, artículo 26). Si la queja es contra un miembro de las fuerzas armadas, el caso se examinará en principio en un tribunal militar. Sin embargo, dado que los tribunales civiles tienen también jurisdicción en casos de trabajo forzoso, pueden solicitar que el caso se instituya ante ellos (ley de los servicios de defensa, artículos 71, 128 y 129, 1)). En casos de controversia en cuanto a la jurisdicción, será el Presidente de la Unión de Myanmar quien determine ante qué tribunal — militar o civil — se iniciará el procedimiento (*ibíd.*, artículo 129, 2)).

menor, estipulada en la ley mencionada» (ley de los servicios de defensa, artículo 71). La pena menor mencionada en la ley de los servicios de defensa puede ser, entre otras cosas, la destitución, la expulsión del servicio, la degradación, la pérdida de los derechos de antigüedad, servicio o sueldo, una amonestación o la suspensión del sueldo de las prestaciones (*ibídem*, artículo 73).

ii) Las sanciones en la realidad

52. Se proporcionó asimismo al Equipo de Alto Nivel un documento preparado por el Ministerio del Interior titulado «Medidas tomadas en casos de incumplimiento de la orden núm. 1/99 y de su orden complementaria promulgadas por el Ministerio del Interior». Se mencionaban 38 casos en los que se habían tomado medidas. Se organizó una reunión específica el último día de la visita del Equipo de Alto Nivel al país con el fin de obtener más detalles acerca de los casos mencionados en dicho documento. Al parecer, todas las medidas adoptadas eran de carácter administrativo. Iban del simple aviso a la destitución o al despido de la persona afectada. En ninguno de ellos se hacía referencia al artículo 374 del Código Penal, como disponen las órdenes. Se informó al Equipo de Alto Nivel de que existían «comités de encuesta» con autoridad para decidir las medidas que debían imponerse en caso de incumplimiento de las órdenes. Hasta la fecha, estos comités de encuesta habían juzgado más adecuado tratar los casos de presunto incumplimiento de las órdenes desde un punto de vista administrativo en vez de recurrir al procesamiento penal. De los 38 casos, diez se produjeron con anterioridad al mes de mayo de 1999 y, por consiguiente, no les eran aplicables las órdenes. Todos los casos implicaban a funcionarios de los CPDCR o los CPDC. Varios de ellos tenían que ver con acusaciones de trabajo forzoso, para la construcción de carreteras (cinco casos) y el acarreo (un caso) entre otros, así como con la aportación de dinero y la provisión obligatoria de cosechas como arroz y judías. Otros se referían a delitos como malversación de fondos y bienes públicos que no parecían entrar dentro del alcance del [Convenio núm. 29](#). Resultó evidente para el Equipo de Alto Nivel que este documento era una respuesta totalmente inadecuada a cualquier investigación sobre las medidas que se hubiesen tomado para hacer cumplir las órdenes; sin embargo, fue la única que se dio y, al parecer, que podía darse.

53. La mayoría de los particulares que se entrevistaron con el Equipo de Alto Nivel durante su visita al país declararon que no recurrirían al procedimiento de queja previsto en las órdenes (a través de los tribunales o de la policía)²³. Era más probable que presentaran la queja al CPDCR o al CPDC. Muchos tenían miedo de las represalias que pudieran tomarse contra ellos. A ese respecto, se comunicaron al Equipo de Alto Nivel varios casos de personas que habían sido azotadas, detenidas o castigadas de otro modo por quejas anteriores sobre este u otros asuntos. Por ejemplo, en el estado de Shan se informó al Equipo de Alto Nivel de que los militares estaban tomando fuertes represalias contra quienes se quejaban de trabajo forzoso. Un habitante de una aldea había sido arrestado durante siete días por los militares, y sus conciudadanos tuvieron que pagar un rescate de 30.000 kyat para su liberación. Otras personas habían recibido presuntas palizas de los militares por haberse quejado. Sin embargo, el caso más inquietante es el que se ha referido previamente, acerca del cual el Equipo de Alto Nivel decidió recabar los

²³ Durante la reunión con el comandante regional de Dawei, uno de los funcionarios que acompañaban al Equipo de Alto Nivel leyó asimismo una breve declaración preparada en la que se explicaba que los habitantes de la región eran reticentes a presentar quejas ante los tribunales debido a que ello resultaba largo y costoso. La gente prefería hacer peticiones directamente a personas influyentes, ejemplo de lo cual era el caso de un grupo de profesores que se habían quejado ante el Secretario-1 porque uno de ellos había sido reclutado para trabajo forzoso.

comentarios de las autoridades (véase el párrafo 28). Otros entrevistados indicaron que quejarse a las autoridades no tenía ningún sentido, ya que eran las propias autoridades quienes imponían el trabajo forzoso. Muchos añadieron que, en cualquier caso, sería imposible quejarse, debido a dificultades lingüísticas, al coste que ello supondría o a la distancia, a lo que se unían los problemas de restricción de movimiento que algunos de ellos estaban sufriendo.

IV.2. Conclusiones en relación con el efecto de las medidas tomadas para aplicar las órdenes en los casos de trabajo forzoso

- 54.** Tal como el Presidente del Equipo de Alto Nivel explicó al Presidente del CPDC, el general en jefe Than Shwe, el 5 de octubre de 2001, los miembros del Equipo de Alto Nivel eran desde el principio muy escépticos acerca de las optimistas conclusiones oficiales basadas en la ausencia de casos comunicados de incumplimiento y de procesamiento penal de tales casos. Los viajes al terreno y las entrevistas realizadas por el Equipo de Alto Nivel a lo largo de la frontera justificaron ampliamente su escepticismo.
- 55.** La conclusión provisional a la que el Equipo de Alto Nivel ha llegado tras sus tres semanas de entrevistas y visitas en Myanmar es que la evolución de la situación ha sido muy ligeramente positiva. Más allá del esfuerzo evidente, aunque desigual, para la difusión de las órdenes, los dos grupos del Equipo de Alto Nivel compartían la opinión de que la imposición de trabajo forzoso había disminuido en cierta medida, aunque resultaba difícil decir exactamente hasta qué punto. Sin embargo, el Equipo de Alto Nivel tenía dudas acerca de la sostenibilidad del proceso a largo plazo, y se sentía preocupado por las desigualdades geográficas de los progresos realizados, dado que en algunas zonas parecía persistir el trabajo forzoso de forma bastante intensa. Esto se asoció en particular a la presencia de las fuerzas armadas, especialmente en zonas más aisladas.
- 56.** El panorama que ofrecieron las conversaciones y entrevistas realizadas al otro lado de la frontera, que se centraron en el caso de los grupos étnicos, era más inquietante aún. De hecho, no difería mucho de la situación expuesta en el informe de la Comisión de Encuesta. El trabajo forzoso en la mayoría de las formas previamente identificadas parecía seguir imperando, particularmente en aldeas cercanas a los campamentos militares. Con demasiada frecuencia, iba acompañado de actos de crueldad.
- 57.** Aunque podría parecer demasiado fácil llegar a la conclusión de que la impresión más certera de la situación general en el país corresponde al término medio entre estos dos panoramas, quizá sea éste el caso. Es necesario tener presentes las circunstancias en las cuales las personas vinieron a entrevistarse con el Equipo de Alto Nivel a través de la frontera, y el hecho de que vinieran de zonas aisladas muy militarizadas en las cuales podrían estar produciéndose insurrecciones, lo cual significa que estas entrevistas muestran un extremo del problema, a partir del cual no puede deducirse lo que sucede en el resto del país. Para evaluar de forma equilibrada la tendencia con respecto a la práctica del trabajo forzoso es necesario tener en cuenta las pautas generales, y distinguir entre los diferentes tipos de situación. He aquí las dos pautas generales que parecen producirse:
- a) a diferencia de la información proporcionada en 1998 por la Comisión de Encuesta acerca de la situación, el Equipo de Alto Nivel no encontró pruebas de que se recurra actualmente al trabajo forzoso para proyectos de infraestructura civil;
-

- b) en todas las zonas sobre las cuales el Equipo de Alto Nivel recibió información parecía evidente que existía una fuerte correlación entre la presencia de campamentos militares y la práctica del trabajo forzoso, independientemente de que estas tropas estuvieran desarrollando o no actividades militares (véanse los párrafos 61 y 62).

Sin embargo, es importante hacer las siguientes distinciones:

- c) en muchas zonas, a pesar de que continúa el trabajo forzoso debido a la presencia militar, había indicios de una mejora de la situación. Es difícil saber si esta mejora va a ser duradera, ya que ello depende de la voluntad de los jefes militares locales de continuar recurriendo en menor medida al trabajo forzoso;
- d) en otras zonas, particularmente en el sur del estado de Shan y en el este del estado de Kayin, cerca de la frontera tailandesa, la situación parecía ser especialmente grave. Ello podría explicarse en parte por una mayor presencia militar en estas zonas, así como por su aislamiento, pero parece existir también un elemento de mayor represión contra estas poblaciones como resultado de las insurrecciones en curso. En contra de lo aducido por las autoridades de Yangón, no hay indicios de que el acarreo en estas zonas haya disminuido de forma notable como resultado de un mayor uso de mulas o por una mejora de la red de carreteras;
- e) la situación es también particularmente grave en el norte del estado de Rakhine, que es también una zona aislada con fuerte presencia militar. La población musulmana de esta zona sufre de trabajo forzoso de una forma desproporcionada; ello pone de manifiesto un elemento de discriminación contra esta población, que también toma la forma, entre otras cosas, de restricciones de movimiento.

58. Había ciertos indicios de que los militares habían recurrido a otros métodos para obtener trabajo o servicios, como la requisición de automóviles y de sus chóferes. El Equipo de Alto Nivel se entrevistó asimismo al otro lado de la frontera con Tailandia con tres cargadores que habían escapado. Uno de ellos declaró haber sido arrestado por un asunto administrativo (impago del total del impuesto por el arroz) y los otros dos declararon haber sido detenidos arbitrariamente. Todos ellos fueron entregados por la policía a los militares y utilizados como cargadores, sin ni siquiera haber sido acusados oficialmente o presentados ante un juez. Los militares les habían incautado sus ropas y obligado a llevar uniformes azules de convictos.

V. Determinación de obstáculos para una erradicación más eficaz del trabajo forzoso

V.1. La política de «autosuficiencia» del ejército

59. Al parecer, no hay prácticamente ninguna duda de que la falta de aplicación de las órdenes por el ejército puede difícilmente atribuirse a la ignorancia. Como se señaló anteriormente, al parecer las órdenes se han divulgado ampliamente aunque de forma desigual en todos los niveles de la jerarquía militar. Lo alarmante es que estas órdenes no son observadas por los militares a nivel local y que no parece haber ninguna obligación de rendir cuentas en caso de incumplimiento. Algunas personas proporcionaron información pertinente sobre la actitud de los responsables a nivel regional o a nivel local ante las nuevas órdenes. Así pues, cuando un jefe de aldea se iba a quejar al comandante del batallón local, la respuesta

que recibía era que la orden venía del secretario-1, el teniente general Khin Nyunt, que no era responsable de los combates, y que por consiguiente esta orden no les afectaba y que si querían quejarse podían dirigirse a él. Otras personas proporcionaron informaciones parecidas.

60. Esta actitud no responde tanto a una indisciplina individual como a una política de autosuficiencia en el contexto de la lucha contra movimientos étnicos insurgentes que, según algunos, tienen profundas raíces en la historia militar del país. Sin embargo, existen también evidentemente razones prácticas y logísticas. El ejército no dispone de medios mecánicos modernos ni de equipo, y a veces carece incluso de suficientes recursos para alimentar a sus soldados. Existen sólo cinco batallones de transporte animal (*Animal Transport Battalions* – ATB) que tienen un acceso difícil a muchos lugares en donde se registran combates o hay presencia militar, y de hecho no pueden sustituir de forma eficaz a los cargadores humanos, por diversas razones que explican los propios militares²⁴.
61. Sin embargo, la política de autosuficiencia tiene otra vertiente bastante diferente que guarda también relación con la cuestión. El ejército ha aumentado enormemente el número de sus efectivos durante los últimos diez años (pasando de 120.000 a cerca de 350.000 soldados según oficiales de inteligencia militar)²⁵. Hace diez años, ya se suponía que participaba en la construcción de ferrocarriles. Sin embargo, el volumen del ejército no ha disminuido en proporción con la mayor pacificación que tanto se ha proclamado. Debido a las continuas limitaciones presupuestarias, se ha establecido una política según la cual los soldados que no luchan siguen recibiendo sus salarios pero tienen que ocuparse de actividades agrícolas u otras actividades productivas en las tierras que se les asignen. Se supone que todo excedente que esté por encima de lo que necesiten para su subsistencia se vende en el mercado a precios inferiores a los normales para luchar contra la inflación. El Equipo de Alto Nivel pudo visitar estas plantaciones-granjas. En un caso, le explicaron que debido a la prohibición del trabajo forzoso, los soldados ya no podían explotar plenamente las tierras que se les asignaron ya que no tenían fondos para contratar a aldeanos a las tarifas aplicables. Sin embargo, el Equipo de Alto Nivel recabó en otra parte información contraria a este respecto según la cual los soldados estaban imponiendo trabajo a los aldeanos por el que no les pagaban.
62. Cabe pensar que esta forma de reconversión de los soldados a actividades económicas para las que no están necesariamente calificados ni preparados no es sólo dudosa en lo que respecta a la productividad, sino que también representa un incentivo permanente para que los soldados que no están dispuestos a realizar tareas agrícolas continúen abusando de los aldeanos²⁶. Sin embargo, esto no significa que las órdenes no puedan modificar la situación del trabajo forzoso. Por el contrario, de algunos testimonios se desprende claramente que los aldeanos están cada vez menos dispuestos a aceptar la situación actual:

²⁴ Algunas de las razones mencionadas fueron que había límites a la movilidad de las mulas, sobre todo en la estación monzónica, y que las mulas eran ruidosas y por lo tanto no podían utilizarse en primera línea.

²⁵ La cifra a menudo citada de 500.000 soldados se refiere a las fuerzas armadas en su conjunto, incluidos los demás servicios del ejército.

²⁶ Este sistema no sólo se aplica al ejército. Para compensarles por sus bajos salarios, los miembros de la policía y de otros órganos administrativos (incluso jueces) reciben asignaciones de tierras que les permite ser autosuficientes en cuanto a la alimentación. Véase también el párrafo 78 y la nota correspondiente.

en un caso concreto estaban considerando la posibilidad de presentar una súplica a las autoridades basándose en las órdenes.

V.2. La incertidumbre sobre la sustitución de disposiciones financieras y prácticas

- 63.** Cabe recordar que la cuestión de asignar los suficientes recursos presupuestarios para contratar mano de obra voluntaria remunerada para actividades públicas que se habían basado en el trabajo forzoso y no remunerado ya se planteó en las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y más recientemente se mencionó en la observación de la Comisión de Expertos en su informe de 2001 ²⁷.
- 64.** En varias ocasiones durante sus viajes sobre el terreno y en Yangón, el Equipo de Alto Nivel solicitó información detallada sobre otros medios de obtener la mano de obra o los servicios requeridos ahora que está prohibido el trabajo forzoso. De las pocas respuestas recibidas, algunas eran inadecuadas o poco claras y a todas luces insuficientes como para que el Equipo de Alto Nivel pudiera establecer cualquier nueva evolución. En cuanto al transporte de cargas, algunos comandantes regionales explicaron que como había menos combates, había proporcionalmente una menor necesidad de cargadores. En cualquier caso, añadieron que el ejército recurría ahora a los batallones de transporte animal. Además, las autoridades mencionaron que ahora se utilizaban normalmente carros de bueyes y tractores. En lo que respecta a las obras públicas, incluidas las carreteras, los ferrocarriles y los proyectos de regadío, las autoridades indicaron que algunas obras se subcontrataban a compañías privadas o que se recurría a los soldados que ya no participaban en los combates para que realizaran este tipo de actividad. Además, la participación de algunas ONG y de organismos de las Naciones Unidas estaba facilitando los proyectos de construcción en algunas zonas, en particular la construcción de carreteras.
- 65.** El Equipo de Alto Nivel preguntó también sobre las modificaciones en relación con las disposiciones presupuestarias. Consideraba que el indicio más claro de que ha cambiado la situación del trabajo forzoso sería cuando ello se refleje en el presupuesto público, por ejemplo, mediante importantes aumentos de las asignaciones del presupuesto público para el trabajo en obras públicas. Durante sus visitas sobre el terreno, se informó al Equipo de Alto Nivel de que antes de la aplicación de las órdenes, el presupuesto para obras públicas no incluía ninguna asignación para el trabajo manual no calificado y sólo se asignaban recursos para materiales y para el trabajo calificado. Por consiguiente, las autoridades locales tenían que solicitar a las personas que vivían cerca de la carretera o del ferrocarril correspondientes que contribuyeran con su trabajo. También se explicó al Equipo de Alto Nivel que, desde agosto de 1999, la práctica había cambiado radicalmente y que ahora había una partida presupuestaria clara para remunerar tanto a los trabajadores calificados como a los trabajadores no calificados. Pese a que de vuelta a Yangón, después de dos semanas de viajes sobre el terreno, el Equipo de Alto Nivel formuló numerosas solicitudes a las autoridades para que confirmaran estas explicaciones, no obtuvo desafortunadamente ninguna respuesta satisfactoria. Durante su última reunión con la Comisión de Aplicación, se informó al Equipo de Alto Nivel que era difícil aislar estos costos laborales en el presupuesto destinado a los proyectos de construcción. En cualquier caso, se explicó que podía ser que las cifras del presupuesto no reflejaran el aumento esperado. En primer lugar, la crisis financiera de 1997 había llevado al Gobierno a adoptar una política de austeridad.

²⁷ Véase anexo V, párrafo 18.

En segundo lugar, el hecho de que ahora se recurriera a los miembros de las fuerzas armadas y a funcionarios públicos no entrañaba ningún aumento de los costos porque ya recibían una remuneración del Estado.

66. En el momento en que se ultimó este informe, el Equipo de Alto Nivel no había recibido desafortunadamente ninguna información que le permitiera concluir que las autoridades hubieran previsto un sustituto real al trabajo forzoso gratuito exigido por los militares o para los proyectos de obras públicas.

V.3. Obstáculos institucionales

67. El artículo 25 del [Convenio núm. 29](#) estipula que todo Miembro que haya ratificado este Convenio tiene la obligación de cerciorarse de que la exigencia ilegal de trabajo forzoso u obligatorio sea objeto de sanciones penales y de que las sanciones impuestas por la ley sean realmente eficaces y se apliquen estrictamente; la orden complementaria, considerada junto con el artículo 374 del Código Penal, podría satisfacer teóricamente este requisito.
68. Sin embargo, el problema es que estas disposiciones parecen tener escasa o nula incidencia en la realidad de la situación. Puede que existan razones culturales que contribuyan a ello. Como explicaron muchas personas entrevistadas, el hecho de acudir a la policía o a los tribunales para presentar una reclamación se considera una «agresión a la armonía de la comunidad». Esta es la razón por la que, en los pocos casos notificados en que las víctimas tuvieron el valor de presentar una reclamación, optaron por la «vía administrativa» (a nivel de la paz y el desarrollo del municipio o distrito o estado/división, en la medida en que se pueda acceder a las autoridades militares responsables). Pero también parece que está claro que la reticencia a utilizar los procedimientos específicamente previstos por la ley se debe en gran medida a la falta de confianza en la policía y en el sistema judicial, a la ausencia de garantías constitucionales de separación de poderes y la independencia del poder judicial. Desde el punto de vista de las instituciones fidedignas, la existencia de un poder judicial imparcial e independiente, compuesto de miembros íntegros e independientes, adquiere gran importancia. Se reconoce que este aspecto institucional fundamental va mucho más allá del mandato del Equipo de Alto Nivel y entraría más bien en el mandato del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar. Sin embargo, hay un aspecto que parece merecer cierta atención desde el punto de vista y mandato de la OIT. Si existieran verdaderas organizaciones de la sociedad civil y, en particular, 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.

VI. El camino a seguir: cómo superar los obstáculos y garantizar el progreso sostenible para la erradicación del trabajo forzoso en Myanmar

69. La diversidad y magnitud de los obstáculos que se han señalado pudieran parecer a primera vista desalentadores. Sin embargo, en vista de lo que se ha logrado en un período de tiempo relativamente corto desde que se restableció un diálogo sustantivo entre las autoridades y la OIT, el Equipo de Alto Nivel confía en que se puede alcanzar mucho más. Como tuvo la ocasión de explicar al general en jefe Than Shwe, el Equipo de Alto Nivel
-

consideró que su mandato incluía ofrecer asesoramiento objetivo, franco e independiente sobre lo que la OIT y la comunidad internacional puede hacer para asistir a los esfuerzos de las autoridades para erradicar el problema del trabajo forzoso, por supuesto siempre y cuando las autoridades se comprometan realmente a hacerlo. Con este ánimo positivo, el Equipo de Alto Nivel ha señalado provisionalmente tres factores que, en su opinión, tienen una función esencial que desempeñar: la modernización económica, la firme voluntad política de las autoridades y el compromiso de la comunidad internacional.

VI.1. Modernización económica

70. Myanmar es un país potencialmente rico por los recursos naturales de que dispone y por su población. Ello no obstante su actual situación económica ha alcanzado un punto en que los organismos de las Naciones Unidas presentes en el país (PNUD, UNICEF, FNUAP, PMA, PNUFID, OACNUR, FAO, OMS y ONUSIDA) han hecho una declaración conjunta en la que alertan a la comunidad internacional de lo que consideran constituye una crisis humanitaria²⁸. Esta posición ha recibido el apoyo del Relator Especial de la Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, Profesor Pinheiro, quien está de acuerdo en que la asistencia humanitaria es esencial y apropiada en las presentes circunstancias y que cualquier demora pudiera dar lugar a una agravación de los problemas (expansión del VIH/SIDA, la degeneración del capital humano, el aumento del analfabetismo, el agotamiento de los recursos naturales y un aumento de las disparidades entre las regiones)²⁹.
71. En lo que respecta más específicamente al problema del trabajo forzoso, las ONG internacionales destacaron repetidas veces, en las reuniones mantenidas con el equipo de alto nivel, que el problema no podía separarse de la situación económica y de la pobreza extrema existente en el país. La relación entre esos dos problemas fue también una de las cuestiones principales que se trataron en las discusiones que el equipo de alto nivel celebró con las comunidades empresariales locales e internacionales, entre otras. Por lo general, se consideró que el progreso económico y la modernización resultaban fundamentales para la eliminación del trabajo forzoso. Sin embargo, la comunidad empresarial se mostró muy preocupada porque la situación no mejoraba; por el contrario se estaba deteriorando como consecuencia de las medidas que habrían tomado o podrían tomar ciertos países contra Myanmar, así como también debido al miedo de los inversionistas que hacen previsiones respecto de las posibles reacciones de los consumidores. La comunidad empresarial internacional explicó al equipo de alto nivel que las exportaciones en determinados sectores (como la industria del vestido) habían sido seriamente afectadas. Señalaron que a causa de esas medidas el 20 por ciento de las 400 fábricas de prendas de vestir del país habían cerrado, y que otro 40 por ciento estaba produciendo por debajo de su capacidad. El potencial del turismo tampoco se explotaba debidamente. Esta situación afectó a un gran número de trabajadores, y a sus familias.

²⁸ En este contexto, señalaron que el monto total anual de la asistencia oficial para el desarrollo que recibe Myanmar es de 1 dólar de los Estados Unidos por habitante en comparación con los 35 dólares que recibe Colombia y los 68 dólares que recibe la República Democrática Popular Lao (cifras de 1997).

²⁹ *Situación de los derechos humanos en Myanmar*, informe provisional de Paulo Sergio Pinheiro, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, documento oficial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/56/312 (20 de agosto de 2001), párrafos 70-74.

72. El equipo de alto nivel no puede sino expresar la profunda convicción que tiene, de que, sin ser una condición previa, la modernización de la economía puede suponer un factor decisivo para eliminar de manera duradera el trabajo forzoso. Concretamente, puede proporcionar alternativas de empleo viables al excedente de personal militar en ocupaciones realmente productivas (en lugar de las actividades puntuales que actualmente realiza en el sector agrícola o en las obras públicas). Además, el equipo de alto nivel tiene plena conciencia de que la modernización no puede producirse sin la participación activa de la comunidad internacional. La comunidad internacional debe resolver un difícil dilema. Por un lado, existe un desempleo adicional con las dificultades debidas a las reticencias de los inversionistas o — en ciertos casos — a la decisión de retirar las inversiones por temor al endurecimiento de la posición de la comunidad internacional o a las reacciones de los consumidores. Por otro lado, existe el riesgo de que toda disminución de la presión internacional pueda hacer que el Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo (CPDC) abandone o aplique con menos rigor los cambios fundamentales necesarios para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, la libertad y la dignidad de todos los pueblos y los grupos étnicos del país.
73. Como dijeron algunos dirigentes religiosos al equipo de alto nivel, una solución a ese dilema podría fundarse (al menos en parte) en consideraciones morales, pero la fuerza de estas consideraciones (que es a la vez su límite) es que su aplicación tiene que ser coherente. En el ámbito concreto de la política internacional interactúan inevitablemente con otros factores. Evidentemente, no corresponde al equipo de alto nivel pronunciarse sobre la validez de estas consideraciones muy generales. Sin embargo, parece legítimo expresar al menos una esperanza y una convicción. La esperanza es que el veredicto de la historia no llegue demasiado tarde para la «generación perdida» de los jóvenes dotados de talento que el equipo de alto nivel tuvo la oportunidad de entrevistar durante su visita. La convicción consiste en que la solución de este círculo vicioso será más fácil si se considera que la modernización de la economía supone un cambio de las mentalidades y las actitudes respecto del trabajo forzoso, y la comprensión de que más allá de ser intrínsecamente inaceptable es económicamente ineficiente. Por consiguiente, este cambio de actitud no puede separarse de un compromiso político más claro y coherente que, a su vez, podría favorecer una actitud más abierta de la comunidad internacional.

VI.2. Una voluntad política coherente

74. La voluntad política proclamada de erradicar el trabajo forzoso ha sido expresada muy explícitamente en todos los niveles, incluso por la autoridad del CPDC. Varios observadores independientes y dirigentes religiosos han declarado que creen en la sinceridad de este compromiso. La disposición de las autoridades a aceptar una evaluación totalmente independiente y libre y de cumplir con sus obligaciones tal como se indica en el párrafo 10, es la prueba misma de un cambio de actitud y puede considerarse como la expresión concreta de la voluntad y el compromiso de las autoridades de progresar hacia la erradicación del trabajo forzoso. Ahora bien, el problema consiste en que esta voluntad política proclamada parece ser limitada y hasta contraponerse a una consideración aún más elevada que es la consolidación de la unidad del país y la protección de su integridad territorial contra «elementos destructivos». La lógica de esta preocupación primordial puede llevar a la utilización de trabajo forzoso debido a la falta de otros medios que permitan alcanzar este objetivo, pero puede ser también un instrumento de represión o discriminación contra aldeanos que sean sospechosos de ser simpatizantes de movimientos étnicos insurgentes.

75. No corresponde, claro está, que el equipo de alto nivel cuestione la prioridad que tiene para las autoridades la protección de la unidad del país, sólo puede recordar que Myanmar, en el ejercicio de su soberanía, se ha comprometido a no utilizar ciertos métodos. Sin embargo, el equipo de alto nivel está convencido de que la exacción de trabajo forzoso, realizada a menudo en condiciones crueles, no sólo puede causar daños irreversibles a la buena voluntad de la mayoría de la población y de diferentes grupos étnicos, sino que también puede agravar la situación misma que las autoridades están tratando de resolver. En pocas palabras, no hay contradicción alguna entre los objetivos primordiales del país y una política firme de eliminación del trabajo forzoso. Por ello, todas las autoridades, incluidas las militares, deben asumir la responsabilidad del cumplimiento de las órdenes, y toda infracción debe ser investigada con celeridad, enjuiciada y castigada, poniéndose así término a la impunidad imperante. Desde hace mucho tiempo se considera que una condena apropiada a la gravedad del delito es un arma de disuasión contra los posibles infractores, además es una obligación estricta de conformidad con el artículo 25 del Convenio.
76. Por otra parte, el equipo de alto nivel está convencido de que pueden encontrarse alternativas al trabajo forzoso cuando existe la voluntad de hacerlo. Por ejemplo, es difícil entender por qué el ejército sigue utilizando civiles para transportar cargas, construir campamentos y otras tareas, cuando hay muchos soldados que ya no son necesarios para combatir y que realizan tareas agrícolas o en otros sectores de producción para las cuales no tienen las calificaciones o la preparación necesarias.
77. Por último, como se indicó anteriormente, una medida más inmediata y relativamente fácil para expresar el compromiso de las autoridades podría consistir en el refuerzo y la intensificación de la difusión de las órdenes a toda la población y en particular a los militares mediante la utilización de todos los medios de comunicación y de todos los idiomas apropiados. Esto contribuiría a disipar la impresión de que la difusión de las órdenes tal vez se haya llevado a cabo ante la perspectiva de la visita del equipo de alto nivel y, por consiguiente, tal vez no se prosiga con esa campaña de sensibilización. Aunque los obstáculos definidos en el capítulo anterior limiten su impacto, sin lugar a duda, el hecho de que la población conozca las órdenes podría provocar un proceso de cambio real al ayudar a las víctimas, o a sus representantes, a tomar conciencia de sus derechos y a reivindicarlos. Asimismo, existen pruebas de que ciertos miembros del ejército están dispuestos a aplicar las órdenes.

VI.3. La participación de la comunidad internacional

78. Recientemente ha disminuido la corriente de inversiones extranjeras directas, las cuales son fundamentales para el desarrollo económico³⁰. No obstante, por las razones

³⁰ El equipo de alto nivel recibió la siguiente información de distintas fuentes: Myanmar tiene una fuerza de trabajo algo inferior a 20 millones de personas (estimaciones de 1997/1998), de la cual se estima que 19,3 millones de personas han trabajado (se excluyen los familiares no remunerados de los trabajadores). El sector agrícola es el mayor empleador pues representa al 63 por ciento del total. Debido a la importancia de la agricultura, la mayor parte del empleo se encuentra en el sector privado, el sector público sólo representa cerca del 8 por ciento del total del empleo. Los salarios del sector público han disminuido constantemente, si bien los pagos realizados en especie han contribuido a mitigar los efectos de la inflación. En abril de 2000, se multiplicó por cinco el aumento de los salarios nominales de los empleados públicos, lo que en términos reales equivalió a los salarios de 1990. A pesar de que el sector agrícola se ha beneficiado con la reforma, su enorme

anteriormente mencionadas, es evidente que no volverá a haber inversiones extranjeras directas a menos que se cree el contexto político, económico, financiero y jurídico apropiado. Este contexto supone la acción concertada de las instituciones internacionales y financieras apropiadas en respuesta al compromiso más claro y coherente tomado por las autoridades de transformar el país en todos los aspectos que tienen relación con el problema. Para mencionar un solo ejemplo, sería perfectamente concebible que la OIT, junto con otras organizaciones, fuera solicitada para prestar ayuda para la formación y la reconversión de los soldados a fin de que se dediquen a actividades realmente productivas en lugar de realizar actividades de subsistencia o en el sector de las obras públicas, para las cuales no están calificados y que tienen que cumplir en un marco organizativo y de gestión inadecuado.

79. Dejando de lado más amplias consideraciones con respecto al diálogo en curso entre las autoridades y Daw Aung San Suu Kyi, en el que ha intervenido el Embajador Razali Ismail, enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas, vuelve a parecer obvio que antes de participar en un plan concertado semejante, la comunidad internacional desee disponer de pruebas más convincentes que las presentadas en este informe con respecto a la verdadera determinación de las autoridades de eliminar el trabajo forzoso. Con el espíritu constructivo mencionado *supra*, el Equipo de Alto Nivel ha estudiado las medidas adicionales que pueden tomar las autoridades para brindar dichas garantías.
80. De este informe se desprende con claridad que uno de los principales obstáculos para la aplicación de las órdenes es la falta de credibilidad del sistema de reparaciones utilizado, tanto para las víctimas como para la comunidad internacional. Por consiguiente, la cuestión fundamental es saber si se puede corregir esa falta de credibilidad y cómo lograrlo. Dejando de lado los cambios radicales y sistemáticos de las instituciones judiciales del país, es posible idear medios diversos y más inmediatos para lograr cambios positivos. Uno podría consistir en la designación de una persona o un grupo de personas cuya integridad fuese incuestionable y que actuasen como defensores del pueblo (la ya clásica institución del *ombudsman*) y que contasen 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. Esta fórmula se podría combinar con una cierta forma de presencia permanente de la OIT en el país, que eventualmente podría reemplazarla. Esta idea, que no

potencial aún no ha sido plenamente explotado. El desarrollo de la agricultura aún es afectado por las distorsiones del mercado de la tierra, la insuficiencia de las inversiones en irrigación, y otros problemas. En términos más generales, una infraestructura deficiente impide el desarrollo de muchos sectores de la economía, y las inversiones en materia de servicios públicos esenciales son insuficientes. El sector público sigue siendo muy deficitario, con un 5 por ciento o más del PNB. El impuesto sobre la renta es extremadamente bajo, porque apenas supera el 2 por ciento del PNB. Las empresas de propiedad estatal son por lo general poco eficientes, y siguen dando pérdidas. Todo lo cual drena los escasos recursos del sector público. El gasto público en servicios básicos de salud y educación se sitúa por debajo del 1 por ciento del PNB. En gran medida como consecuencia de los déficit del sector público, la inflación promedio ha alcanzado un 30 por ciento anual durante el período que va de 1995 a 2000. Myanmar está atrasado en el pago de los intereses de la deuda con el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial y varios acreedores bilaterales. La mayoría de las corrientes oficiales de capitales y otras formas de ayuda internacional para Myanmar fueron suprimidas en 1988. Si bien las inversiones extranjeras directas, los créditos comerciales y otras transferencias privadas eran muy rentables hasta 1997, desde entonces han sido afectados tanto por la crisis asiática como por las sanciones aplicadas al país. La escasez de divisas extranjeras aumenta. Actualmente, se estima que Myanmar tiene reservas de divisas internacionales suficientes para cubrir apenas un mes de importaciones.

es nueva, puede parecer desproporcionada con respecto a la magnitud de los problemas previamente identificados. No obstante, el Equipo de Alto Nivel toma nota de que esa medida concreta fue acogida favorablemente en muchos lugares por considerarla un elemento importante conducente a una mejora progresiva de la situación del trabajo forzoso. Fue presentada en ocasión de la reunión celebrada con el general en jefe Than Shwe, quien declaró que una medida semejante exigiría una decisión colegiada de la dirección del CPDC.

- 81.** A la luz de la evolución de la situación y de las conclusiones del Equipo de Alto Nivel, un acuerdo relativo a una representación prolongada de la OIT en el país, parece ahora sin duda más esencial que nunca, a fin de lograr que las autoridades asuman un verdadero compromiso. En primer lugar, podría brindarles asistencia para aplicar con mayor eficacia las órdenes y reforzar la confianza de las víctimas que desean obtener reparación. En segundo lugar, podría ayudar a las autoridades a dar a conocer y hacer comprender las órdenes y en sus esfuerzos por eliminar la confusión de muchos entre trabajo forzoso y trabajo donado. Además, podría también ayudarlas a responder a la comunidad internacional sobre las reclamaciones de que puedan ser objeto, como la mencionada en el párrafo 28 anterior, favoreciendo así la información objetiva sobre las cuestiones relativas al trabajo forzoso. Naturalmente, para que resulte positivo, las condiciones de esa representación deberán definirse cuidadosamente. En todos los casos, deberá existir una total libertad de movimientos y contactos. De la experiencia del Equipo de Alto Nivel se desprende que ello es factible. No obstante, si se aceptara la idea, es evidente que el Director General deberá negociar con el Gobierno de Myanmar las modalidades específicas de esa representación, de manera que sean aceptables para los órganos rectores de la OIT.

Conclusiones

- 82.** La evaluación que se ofrece en el presente informe no brinda motivos de autocomplacencia. No obstante, el Equipo de Alto Nivel estima que, pese a las condiciones en que debió llevarse a cabo, la evaluación es fiel y confía en que será útil para el país y para quienes la utilicen en el cumplimiento de su mandato.
- 83.** En el pasado, se intentó minimizar el problema de Myanmar refiriéndose a la tradición cultural y religiosa del trabajo «desinteresadamente prestado». Habida cuenta de la naturaleza de los obstáculos identificados en el informe y de las explicaciones de uno de los miembros del Equipo de Alto Nivel acerca del significado que las enseñanzas budistas dan al respecto³¹, parece innecesario entrar aquí en más detalles, excepto para poner de relieve una cuestión que viene muy al caso.

³¹ Según la explicación de este miembro del Equipo de Alto Nivel, existe una clara e inequívoca distinción entre los conceptos de trabajo forzoso y trabajo «desinteresadamente prestado». Este último (puesto que reviste intrínsecamente las características de una donación desinteresada) es ante todo un acto realizado por una persona voluntariamente y por bondad, sin esperar ninguna recompensa. Queda excluido todo acto forzoso. Según la percepción budista del «dar» (*dhana*) se trata de un acto moralmente bueno. Incumbe a los profanos satisfacer las cuatro necesidades de la *Sangha* o comunidad budista (comida, vestido, abrigo y cuidado médico). También se considera que contribuye a reducir y eliminar la codicia, considerada como una de las tres causas fundamentales de los actos inmorales.

84. Al parecer, la práctica del trabajo forzoso, más que un fenómeno cultural incorporado en las creencias religiosas, es realmente histórico, y ha estado presente en todas las sociedades en distintos momentos de su historia, según su nivel de desarrollo económico y administrativo y el papel desempeñado por el Estado para neutralizar las tendencias feudales. Hace poco aún se practicaba en muchos sitios de Europa y América, y durante el período colonial estuvo muy difundido en otras partes del mundo. Pero, también puede adoptar nuevas y diferentes formas en el mundo moderno³².
85. La comunidad internacional ha rechazado progresivamente la práctica del trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre, por considerarlo una ofensa a la dignidad del ser humano, sea cual fuere el lugar donde se practica. Es sin duda un signo notable de la evolución de la conciencia moral el hecho de que el trabajo forzoso, que no se consideró necesario mencionarlo en forma específica en la Constitución de la OIT de 1919, se reconozca ahora como una violación de los derechos fundamentales de los trabajadores en la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y constituya una norma perentoria del derecho internacional general.
86. Por lo tanto, la eliminación del trabajo forzoso, además de representar para Myanmar el cumplimiento de una obligación moral y jurídica, le ofrece una oportunidad histórica de llevar a cabo su modernización, incluido el compromiso de respetar el estado de derecho que contrajo expresamente el general en jefe Than Shwe³³. Aceptar este desafío plantea dilemas y la necesidad de tomar decisiones difíciles. Esos dilemas inducen a menudo a la tentación de refugiarse en la idealización del pasado o de suponer que el presente puede prolongarse indefinidamente en el futuro. El Equipo de Alto Nivel confía en que muchos dirigentes del país hayan comprendido plenamente la importancia histórica del desafío y la necesidad de darle una respuesta. La convicción básica que manifestó el Equipo de Alto Nivel a las autoridades del país al finalizar la visita de tres semanas sigue intacta. Se trataba de la confianza depositada en la capacidad del país y de su pueblo de ocupar el lugar que merecían en la comunidad internacional, así como de la esperanza de que esta última, en parte gracias a los pacientes y constantes esfuerzos de la OIT, contribuiría al proceso.
87. El Equipo de Alto Nivel discutió y finalizó el informe en Ginebra.

29 de octubre de 2001.

Sir Ninian Stephen, Presidente

Sra. Nieves Roldan-Confesor, Vicepresidenta

Sr. K.A. Parinda Ranasinghe

Sr. Jerzy Makarczyk

* * *

³² Véase a ese respecto *Alto al trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2001.

³³ Véase el anexo IX, párrafo 3.

El Equipo de Alto Nivel no puede finalizar su informe sin expresar su profunda gratitud a todos aquellos que de muchas maneras diferentes ayudaron a hacer realidad su difícil e importante labor con la mayor eficiencia posible, durante un período de más de un mes. Desea en particular agradecer a su Secretariado, compuesto por los Sres. Francis Maupain, Muneto Ozaki y Rueben Dudley, la Sra. Anne-Marie La Rosa, el Sr. Richard Horsey, la Sra. Marie-Anne Plantard y la Sra. Tracy Murphy por su profesionalismo, dedicación y apoyo. También desea expresar su gratitud a todos los miembros del Comité de Coordinación de la Misión de la OIT y al orientador, Sr. Leon de Riedmatten del Centre for Humanitarian Dialogue (Centro para el Diálogo Humanitario), que ayudó a establecer el programa y tomó excelentes disposiciones para que éste se cumpliera, al coordinador residente de las Naciones Unidas, Sr. Coeur-Bizot, a la Sra. Minako Nakatani y al Sr. Khin Hamhung Wynn del PNUD, así como a todos los demás representantes de las organizaciones de las Naciones Unidas y del CICR en Yangón y en el terreno, cuyo asesoramiento, interés y apoyo logístico fueron de gran ayuda, y a los cuatro intérpretes que acompañaron al Equipo con gran dedicación durante prolongados y fatigosos viajes, reuniones y entrevistas. El Equipo de Alto Nivel desea también expresar su sincero agradecimiento a todas las organizaciones no gubernamentales y personas individuales que contribuyeron a realizar su programa de reuniones y entrevistas a lo largo de la frontera con Tailandia, durante la semana del 7 al 11 de octubre.
