



CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Acontecimientos relacionados con la cuestión
de la observancia por el Gobierno de Myanmar
del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930
(núm. 29)****Informe del Equipo de Alto Nivel*****Indice**

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| I. Constitución del Equipo de Alto Nivel..... | 1 |
| II. Mandato del Equipo de Alto Nivel..... | 2 |
| III. El programa, el método de evaluación y sus limitaciones..... | 3 |
| III.1. Programa..... | 3 |
| III.2. El método de evaluación y sus limitaciones..... | 5 |
| IV. Conclusiones..... | 8 |
| IV.1. Conclusiones en relación con las medidas oficiales adoptadas en virtud de las órdenes..... | 8 |
| 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..... | 8 |
| B. Medidas adoptadas en relación con la promulgación de instrucciones adicionales, comprendidas las fuerzas armadas..... | 10 |
| C. Difusión de información a los afectados en particular y a la población en general..... | 10 |

* Los anexos (documento GB.282/4/Anexos) que acompañan el presente informe estarán provisionalmente disponibles en inglés. La versión española se publicará tan pronto sea posible. La Oficina se excusa por este retraso.

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| D. Medidas en relación con el cumplimiento de las órdenes | 12 |
| i) Antecedentes jurídicos e institucionales | 12 |
| ii) Las sanciones en la realidad..... | 14 |
| IV.2. Conclusiones en relación con el efecto de las medidas tomadas para aplicar las órdenes en los casos de trabajo forzoso | 15 |
| V. Determinación de obstáculos para una erradicación más eficaz del trabajo forzoso | 16 |
| V.1. La política de «autosuficiencia» del ejército | 16 |
| V.2. La incertidumbre sobre la sustitución de disposiciones financieras y prácticas..... | 18 |
| V.3. Obstáculos institucionales | 19 |
| VI. El camino a seguir: cómo superar los obstáculos y garantizar el progreso sostenible para la erradicación del trabajo forzoso en Myanmar..... | 19 |
| VI.1. Modernización económica | 20 |
| VI.2. Una voluntad política coherente..... | 21 |
| VI.3. La participación de la comunidad internacional..... | 22 |
| Conclusiones | 24 |

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 tablones 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.