



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informe del Director General

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

I. Antecedentes del presente informe

1. En las conclusiones adoptadas tras las discusiones de su reunión especial celebrada en junio de 2004, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo observó, entre otras cosas, que «el Consejo de Administración en su próxima reunión debería estar preparado para extraer las conclusiones apropiadas, incluida la reactivación y revisión de las medidas y acciones emprendidas incluyendo aquellas relativas a las inversiones extranjeras directas, previstas en la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000, salvo que en el ínterin se modificase claramente la situación».
2. Este informe está destinado a prestar asistencia al Consejo de Administración para que examine la situación, a la luz de todos los acontecimientos pertinentes ya que las medidas comenzaron a aplicarse a finales de 2000, y saque las conclusiones que correspondan.

II. Reseña histórica de los acontecimientos

Acontecimientos que precedieron a la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000

3. A raíz de una queja presentada en junio de 1996 en virtud del artículo 26 de la Constitución, se nombró en 1997 una comisión de encuesta para examinar la observancia por el Gobierno de Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Las autoridades no permitieron a la Comisión de Encuesta visitar Myanmar, por lo que ésta tuvo que recoger, en los países vecinos, los testimonios de refugiados y de otras personas que habían abandonado el país poco tiempo antes. En su informe publicado en julio de 1998, la Comisión de Encuesta indicó que, tanto en la legislación como en la práctica, se había violado el Convenio de una manera generalizada y sistemática. La Comisión recomendó que los textos legislativos se pusiesen de conformidad con el Convenio, que en

la práctica las autoridades cesaran de imponer el trabajo forzoso, en particular las autoridades militares, y que se cumplieren estrictamente las penas previstas en el artículo 374 del Código Penal para los casos en que se obligase a realizar trabajos forzosos.

4. La principal respuesta del Gobierno se limitó a simplemente dictar una orden (orden núm. 1/99 de mayo de 1999), por la cual se suspendía temporalmente la atribución de requisar mano de obra en virtud de la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades. No obstante, se trató solamente de una medida parcial sin ningún efecto real. Habida cuenta de que el Gobierno no tomó las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 87.^a reunión (junio de 1999) una resolución acerca del uso generalizado del trabajo forzoso en Myanmar¹. Ulteriormente, en su 88.^a reunión (junio de 2000), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución en aplicación del artículo 33 de la Constitución, acerca de medidas para asegurar el cumplimiento por parte de Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Esta resolución aprobó las siguientes medidas, que entraron en vigor el 30 de noviembre de 2000:

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

¹ La presente resolución, entre otras cosas, impide que el Gobierno de Myanmar reciba cualquier tipo de asistencia o cooperación técnica de la OIT, salvo que se trate de asistencia directa para poner en práctica inmediatamente las recomendaciones de la comisión de encuesta, o que reciba cualquier invitación para asistir a reuniones, coloquios y seminarios organizados por la OIT, excepto aquellas reuniones que tengan como único fin conseguir el cumplimiento total e inmediato de dichas recomendaciones, hasta que haya puesto en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Las únicas reuniones a las que se invitará al Gobierno son la Conferencia Internacional del Trabajo y las reuniones específicas del Consejo de Administración en las que se discuta la cuestión de Myanmar.

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

5. Paralelamente a esos acontecimientos, hubo un intercambio de correspondencia entre el Director General y las autoridades de Myanmar², que desembocaron en dos misiones de cooperación técnica de la OIT, en mayo y octubre de 2000, en las que se visitó Yangón a fin de brindar asistencia a las autoridades para la aplicación inmediata de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta³. El resultado de esas misiones fue la adopción de una orden adicional como complemento de la orden núm. 1/99, por la cual se prohibía el trabajo forzoso en términos más claros, y se abarcaba a todas las autoridades, incluidas las militares.

Acontecimientos a raíz de la adopción de la resolución de 2000

6. De conformidad con la resolución de 2000, el Director General se dirigió por escrito a los Estados Miembros en diciembre de 2000, y a través de éstos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para señalarles a su atención los párrafos pertinentes de la resolución y solicitarles que lo informasen de cualquier medida adoptada o prevista al respecto. Conforme a la resolución, el Director General escribió también a las organizaciones internacionales, además de poner en marcha los procedimientos necesarios para que la cuestión figure en el orden del día del período de sesiones de julio de 2001 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas.
7. Las respuestas iniciales recibidas por el Director General se resumieron en un informe provisional de la reunión de marzo de 2001 del Consejo de Administración⁴. Las respuestas de los mandantes de la Organización indicaban que, de manera general, éstos habían adoptado lo que podría denominarse una posición «de espera», a la luz del diálogo que se llevaba a cabo entre la OIT y las autoridades de Myanmar que, aparentemente, tenía buenas posibilidades de alcanzar un resultado positivo. Esta posición recibió una justificación suplementaria al llegarse a un acuerdo durante la visita a Myanmar, en septiembre y octubre de 2001, de un Equipo de Alto Nivel designado por la OIT para evaluar, con total independencia y libertad de movimientos, la situación real del problema del trabajo forzoso. Ello a su vez condujo, en mayo de 2002, al nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar y, en mayo de 2003, a un acuerdo sobre un Plan de Acción para abordar el trabajo forzoso incluida, en particular, la creación de un mecanismo de Facilitador para tratar las quejas específicas relativas a esa cuestión. Ambos pasos fueron el resultado de recomendaciones fundamentales del Equipo de Alto Nivel.
8. No obstante, el proceso de diálogo y cooperación perdió ímpetu, en parte debido a las incertidumbres que surgieron a raíz de la campaña contra la NLD en momentos en que se finalizaba el proyecto de Plan. No fue posible continuar con la aplicación del Plan de Acción conjunto, y hubo cada vez más llamamientos para retornar a la aplicación de las

² Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, 2000, *Actas Provisionales* núm. 4, anexo II.

³ Para consultar los informes de esas misiones, véanse Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, 2000, *Actas Provisionales* núm. 8, y documento GB.279/6/1 (noviembre de 2000).

⁴ Documento GB.280/6 (marzo de 2001).

medidas adoptadas en virtud de la resolución de 2000⁵. Las esperanzas de proseguir con el Plan sufrieron un revés en marzo de 2004, al descubrirse un proceso judicial en el cual se condenaba a tres personas por alta traición, entre otras cosas, en base a los contactos y la cooperación con la OIT.

9. El hecho que no se haya realizado ninguna petición formal para actualizar la información sobre las medidas adoptadas en virtud de la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000, no significa que no se haya tomado ninguna medida, tanto directa como indirecta, en el marco de esa resolución. Es difícil tener una visión global de los acontecimientos, pero la Oficina tiene conocimiento de la subsiguiente adopción de algunas medidas, varias de las cuales han sido ampliamente divulgadas. Los *Estados Unidos*⁶: además de las sanciones ya impuestas a Myanmar en los últimos años, el 28 de julio de 2003 el Congreso de los Estados Unidos promulgó la «Ley Birmana sobre Libertad y Democracia». El artículo 2 sobre las conclusiones cita específicamente al llamamiento del Director General para que todos los mandantes de la OIT examinen sus relaciones con el régimen, a fin de asegurarse de que no contribuyen, directa o indirectamente, al trabajo forzoso⁷. La *Unión Europea*: desde 1997, el Consejo de la Unión Europea niega a Myanmar el acceso a las preferencias arancelarias generalizadas debido a que no se ha probado la supresión de la práctica del trabajo forzoso. Asimismo, renovó, con carácter bianual, su posición común sobre Myanmar adoptada por primera vez en 1996, en la cual deplora las prácticas del trabajo forzoso. El Parlamento Europeo también adoptó una serie de resoluciones condenando, entre otras cosas, el uso del trabajo forzoso. La última de éstas data del 16 de septiembre de 2004. Las *organizaciones internacionales*: con respecto a las organizaciones internacionales distintas de la Unión Europea, los principales acontecimientos corresponden al ECOSOC⁸ y a la

⁵ Esos llamamientos se efectuaron en los debates del Consejo de Administración, en su 286.^a reunión (marzo de 2003), 288.^a reunión (noviembre de 2003) y 289.^a reunión (marzo de 2004), y se reflejaron en las conclusiones adoptadas en esas reuniones. También se efectuaron llamamientos similares en la Comisión de Aplicación de Normas, en la 92.^a reunión (junio de 2004) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

⁶ Se sabe que otros Estados Miembros han tomado medidas contra Myanmar, pero la OIT no tiene conocimiento de que exista un vínculo con la resolución de 2000.

⁷ La ley estipula, entre otras cosas, una prohibición de un año para las importaciones procedentes de Myanmar (párrafo 3). También estipula la obligación de informar sobre las sanciones comerciales que comprendan medidas, tanto bilaterales como multilaterales, tomadas por los Estados Unidos y otros gobiernos, y en qué medida resultan eficaces para mejorar las condiciones en el país. El 10 de julio de 2004, las restricciones a las importaciones se renovaron por un año suplementario. La Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos adoptaron subsiguientemente, el 13 y el 21 de septiembre respectivamente, una resolución conjunta bipartita instando al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a que tome medidas sobre la situación en Myanmar. La resolución de la Cámara de Representantes se refiere explícitamente al uso del trabajo forzoso. Véase también, con respecto a las repercusiones de la ley, «Developments in Burma» (House of Representatives, Committee on International Relations, Joint Hearings, 25 de marzo de 2004, Serial no. 108-123).

⁸ Después de examinar un tema titulado «Medidas que habrá de adoptar para la aplicación por Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de la OIT sobre el trabajo forzoso», el ECOSOC adoptó, sin discusión, el 25 de julio de 2001 una resolución (2001/20) a ese respecto. En su resolución, el ECOSOC toma nota de la resolución aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000, así como de los acontecimientos que tuvieron lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. El ECOSOC solicitó asimismo al Secretario General que lo mantuviese informado de las novedades que se produzcan al respecto. En su siguiente período de sesiones sustantivo, celebrado en octubre de 2002, se informó oralmente al ECOSOC de los acontecimientos, y desde entonces no hubo nuevas discusiones al respecto.

OCDE⁹. *Entidades no estatales*: es más difícil evaluar las medidas tomadas por las entidades no estatales. No obstante, en lo que se refiere a la desinversión, la Oficina ha recogido una serie de informaciones al respecto. Las organizaciones internacionales y nacionales de trabajadores, junto con diversas redes y ONG, han estado organizando campañas de boicoteo y desinversión dirigidas contra empresas con actividades económicas en Myanmar basándose, en particular, en la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000. Indudablemente, esto ha tenido repercusiones en la situación de la inversión extranjera en Myanmar y, como resultado de estas campañas, diversas empresas se han retirado del país.

III. Síntesis de la situación actual

Nuevos hechos en relación con el proceso por alta traición

10. Por lo que se refiere a la primera preocupación manifestada por el Consejo de Administración en sus conclusiones de la reunión de marzo de 2004, la nueva sentencia establece claramente que los contactos con la OIT — organización internacional de la que Myanmar es Miembro — son legales. Como lo había señalado la Oficina al Ministro de Trabajo tan pronto como el Director General de la OIT tuvo conocimiento de la primera sentencia, dicha clarificación era esencial por lo que se refería a la continuidad de la presencia de la OIT en Myanmar. No obstante, debería tenerse presente que, a pesar de que el Facilitador oficioso recomendó poner en libertad a las tres personas acusadas, las condenas de estas tres personas se habían mantenido por motivos que, al parecer, habían cambiado, y estaban encarceladas cumpliendo una sentencia (reducida). Desgraciadamente, la nueva sentencia no había disipado la segunda preocupación manifestada por el Consejo de Administración, en lo relativo a las repercusiones que este caso tenía sobre el ejercicio de la libertad sindical y de asociación.

Situación en la práctica

11. La situación por lo que se refiere al trabajo forzoso en Myanmar, conforme a la descripción detallada que ha figurado en los informes recientes del Funcionario de Enlace provisional, sigue siendo motivo de gran inquietud. Si bien hay acuerdo general en que se han logrado algunas mejoras en esta situación en las zonas centrales de Myanmar, la práctica del trabajo forzoso sigue imponiéndose con todas las distintas variantes que ha señalado la Comisión de Encuesta, sobre todo en las zonas apartadas sometidas a la autoridad del ejército, situación respecto de la cual el Funcionario de Enlace provisional disponía de testimonios directos.

⁹ En 2001, la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE planteó la cuestión del trabajo forzoso en Myanmar, y presentó una carta en la cual indicaba la adopción de la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000 y solicitaba al Comité sobre Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales que explicase las directrices de la OCDE y examinase en qué medida se podían utilizar para contribuir a la erradicación del trabajo forzoso en Myanmar. En su respuesta, el Comité indicó que se atribuía una responsabilidad primordial a los puntos de contacto para aportar esas informaciones. Posteriormente, ciertos contactos nacionales tomaron en consideración las actividades multinacionales en Myanmar y se formuló una serie de recomendaciones a las empresas al respecto (véase OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2002 Report by the Chair of the Annual meeting of the National Contact Points).

Situación jurídica

12. Todo parece indicar claramente que, haciendo abstracción de las eventuales deficiencias de las órdenes por las que se prohíbe el trabajo forzoso, el problema de que éste siga practicándose no se deriva ni de la forma ni del contenido de dichas órdenes. El problema tampoco está relacionado con la falta de conocimiento de tales órdenes, habida cuenta de que éstas se han difundido ampliamente (si bien de manera irregular); corresponde destacar que la población parece cada vez más dispuesta a utilizar este recurso jurídico. El problema se refiere más bien a la aplicación efectiva de la prohibición contenida en las órdenes. Hasta ahora, no se ha castigado a nadie en virtud del artículo 374 del Código Penal por imponer la práctica del trabajo forzoso. Algunos hechos inquietantes ocurridos en el último tiempo indican que, por el contrario, las personas que presenten quejas relativas al trabajo forzoso podrán ser castigadas por tomar tal iniciativa. Esto tiende a confirmar las conclusiones de la Misión de Alto Nivel en lo que atañe a las vías de recurso jurídico existentes y a la necesidad de buscar cauces alternativos, como la acción del Facilitador.

Curso dado a los alegatos

13. La experiencia reciente del Funcionario de Enlace provisional ha mostrado que las quejas específicas sobre práctica del trabajo forzoso presentadas al Comité de aplicación del Convenio núm. 29 son refutadas sistemáticamente, y que las denuncias presentadas directamente a los tribunales son desestimadas. La conclusión lógica de tales situaciones es que la respuesta aportada por las autoridades a las quejas relativas al trabajo forzoso carece de credibilidad. Ello es tanto más inquietante si se consideran los tipos de denuncias presentadas. Mientras que un cierto número de los alegatos presentados a las autoridades se refieren a casos extremadamente graves sobre la acción del ejército en zonas casi siempre remotas, otros alegatos se refieren a casos de importancia comparativamente menor sobre la práctica del trabajo forzoso impuesta por funcionarios locales en la zona central de Myanmar. Las medidas con respecto a estos últimos casos deberían ser más simples, habida cuenta a la vez de los lugares donde se han producido estas infracciones y de la naturaleza de las mismas. El hecho de que las autoridades no hayan adoptado medidas para resolver este tipo de casos obliga a plantearse serias dudas en cuanto a la posibilidad de lograr progresos significativos en las zonas controladas por el ejército, donde, según todos los antecedentes recogidos, la situación en materia de trabajo forzoso es muchísimo más grave, tanto por lo que se refiere a las formas que reviste el trabajo forzoso como a su extensión. Dos de los casos señalados por el Funcionario de Enlace provisional son especialmente esclarecedores sobre la situación real.
14. El primer caso se refiere a la situación en el municipio de Hinthada¹⁰. Se trata de tres quejas presentadas por separado a los tribunales en virtud del artículo 374 del Código Penal, pero relativas al mismo incidente de trabajo forzoso. El municipio en cuestión se encuentra en las cercanías de Yangón, y el incidente parece, a simple vista, referirse a un caso relativamente poco importante de trabajo forzoso impuesto por funcionarios locales¹¹. Por su naturaleza, este caso debería haberse resuelto de manera relativamente simple. El motivo que explica la gravedad que ha cobrado este caso se refiere a la incapacidad de las autoridades para tratar de forma convincente la queja presentada. Se ha dado origen así a una situación en la que no sólo se encarceló a dos personas por negarse a cumplir el trabajo forzoso impuesto, sino que, además, cuando esta situación fue conocida a raíz de la queja presentada ante el tribunal en nombre de estas personas, dicho tribunal no

¹⁰ Véase el documento GB. 291/5/1, párrafos 16 y 20.

¹¹ Concretamente, el cumplimiento de turnos de centinela en un monasterio desocupado.

dió una respuesta verosímil a la queja presentada ¹², procediendo para colmo a condenar a estas dos personas por difamación, imponiéndoles una segunda pena de cárcel (a pesar de lo cual ya han sido puestas en libertad).

15. El segundo caso se refiere a un incidente de trabajo forzoso registrado en el municipio de Toungup, en una zona apartada del país ¹³. Se trata de un caso sumamente importante, puesto que comprende varios elementos que ponen de manifiesto a la vez la gravedad del problema del trabajo forzoso y la dificultad que supone la adopción de medidas para poner fin efectivamente a este problema. En primer lugar, el trabajo fue impuesto para realizar un proyecto de índole económica (un plan de recuperación de terrenos) promovido por el ejército, por lo que las órdenes de requisición de los aldeanos fueron dadas por esta entidad. En segundo lugar, el caso es grave debido al gran número de aldeanos que fueron obligados a trabajar y a las condiciones penosas en que se desarrollaron las labores, así como debido al acoso que sufrieron ulteriormente las personas que presentaron la queja al respecto. En tercer lugar, al visitar conjuntamente la región, el Funcionario de Enlace provisional y el Facilitador oficioso pudieron confirmar los hechos esenciales relativos a dicha situación. Dar solución a casos como éste exige que las autoridades centrales tengan la capacidad y la voluntad de lograr que el ejército respete la legislación. La actitud que adopten en este caso particular será una manifestación significativa del grado de firmeza del compromiso asumido por las autoridades.

IV. Opciones que se plantean al Consejo de Administración

16. El marco planteado por la Comisión de Aplicación de Normas ¹⁴ se refería principalmente al caso de alta traición, respecto del cual ha habido importantes acontecimientos. No obstante, se tiene la impresión en general, agudizada por la situación descrita más arriba, de que es difícil mantener un enfoque consistente en «esperar a ver la evolución de los acontecimientos». Parece conveniente, por lo tanto, situar el problema en una perspectiva más amplia. Esto requiere una evaluación de los acontecimientos recientes a la luz de los supuestos por los cuales se ha guiado de manera consecuente el Consejo de Administración, que están basados en el análisis del Equipo de Alto Nivel sobre la situación y cuya continua pertinencia se confirma en vista de los acontecimientos antes descritos.
17. Como señaló el Equipo de Alto Nivel, el trabajo forzoso está profundamente arraigado en la situación histórica, política y militar del país. El hecho de que Myanmar cuente con un gran ejército que adopta una estrategia de autosuficiencia para sus fuerzas en el terreno es actualmente un importante obstáculo para la eliminación de esa práctica. No obstante, en opinión del Equipo de Alto Nivel, el trabajo forzoso podría eliminarse siempre y cuando las autoridades se comprometieran realmente a hacerlo, y esto a su vez podría redundar en un cambio en la actitud de la comunidad internacional. El Equipo de Alto Nivel consideró que este compromiso podría expresarse en particular mediante las diversas medidas

¹² Los demandantes trataron ulteriormente de presentar la denuncia a un tribunal superior, sin lograrlo.

¹³ El caso en cuestión se refiere a la requisición de varios cientos de aldeanos por las autoridades locales, que actuaban bajo órdenes del ejército. Estos aldeanos, entre los que figuraban ancianas, tuvieron que trabajar durante varios días seguidos en condiciones muy penosas en una zona pantanosa de manglares construyendo un embalse de tierra previsto en el marco de un proyecto de recuperación de tierras impulsado por el ejército. Véase el documento GB.291/5/1, párrafos 18-20.

¹⁴ Véase el párrafo 1 *supra*.

recomendadas por él, esto es, una presencia permanente de la OIT y la aplicación de un mecanismo como el del *ombudsman* para contribuir a superar la falta de recursos institucionales para las víctimas, uno de los principales obstáculos señalados por el Equipo de Alto Nivel.

- 18.** En efecto, el hecho de que se haya llegado a un acuerdo sobre el nombramiento de un Funcionario de Enlace en Myanmar, así como sobre el mecanismo del Facilitador era indicativo de un cierto compromiso por parte de las autoridades. La pregunta que había que plantearse ahora, habida cuenta en particular del curso dado a los alegatos, es si este compromiso persiste. El Ministro del Interior facilitó también algunas indicaciones pertinentes al declarar en una reunión con el Facilitador oficioso celebrada en septiembre que la alta dirección, incluido el propio General Superior Than Shwe, había dado instrucciones recientemente a los mandos regionales para que pusieran término a la utilización del trabajo forzoso. Queda por ver, sin embargo, cuál podría ser el impacto de los recientes cambios en la dirección en relación con el compromiso de las autoridades con respecto a la cuestión del trabajo forzoso. Si sigue habiendo un compromiso por parte de las autoridades para eliminar el trabajo forzoso, la falta de progreso respecto de casos individuales debe suscitar, en todo caso, dudas acerca de la capacidad institucional para poner en práctica dicho compromiso, en particular en relación con el ejército. Una prueba importante en ese sentido ha de ser las medidas tomadas con respecto al caso de Toungup. Este caso refuerza la necesidad de un nuevo examen de las causas fundamentales del problema y del papel del ejército.
- 19.** No cabe duda acerca de la gravedad de la situación actual, tal como se refleja en el informe del Funcionario de Enlace provisional. La cuestión que tiene planteada ahora el Consejo de Administración es decidir qué tipo de acción es el más adecuado para conseguir una mejora comprobable de la situación. Parece útil, pues, examinar con la mayor objetividad posible las diversas opciones que pueden plantearse, teniendo presente que pueden ser mutuamente excluyente.
- 20.** Una opción consistiría en avanzar en la aplicación del Plan de Acción. Antes de que saliera a la luz el caso de alta traición se tenía la impresión en general, en el contexto general más positivo que prevalecía a comienzos del año, de que sería útil y conveniente avanzar con respecto a dicho Plan. Esto no habría sido posible ciertamente sin clarificar antes la cuestión de la legitimidad de los contactos con la OIT. Podría fundamentarse ahora que la evolución positiva en ese sentido en el caso de alta traición ha eliminado el principal obstáculo para la aplicación del Plan de Acción. De hecho, por lo que respecta al principal elemento del Plan, el Facilitador, resulta muy claro que hay una verdadera demanda de un mecanismo de esa índole por parte de la población en todas partes del país. Está claro también que la preocupación de la OIT respecto de que hubiese garantías adecuadas para proteger a los querellantes contra cualquier represalia era válida. El hecho de que haya habido casos de represalias contra las personas que se han quejado ante el Funcionario de Enlace provisional, y de que no haya habido resultados plausibles cuando las víctimas han presentado una demanda directamente ante los tribunales, demuestra la necesidad de contar con garantías institucionales como las que ofrece el mecanismo del Facilitador. El reciente caso registrado en Toungup, en el cual el Facilitador oficioso aceptó generosamente intervenir, mostró muy claramente tanto el gran valor potencial de ese mecanismo como sus limitaciones. Si bien el mecanismo del Facilitador es vital para proporcionar una vía de recurso legal para las víctimas, con garantías apropiadas, no puede abordar directamente las causas fundamentales del problema, en particular por lo que respecta al ejército. En los casos graves como el de Toungup, en los que una solución informal resulta imposible y no puede en todo caso ser apropiada, la voluntad y la capacidad de las autoridades para tomar las medidas necesarias, en particular por lo que respecta al ejército, es una condición *sine qua non*. Si se confirmase claramente esa voluntad, la OIT podría examinar con las autoridades de qué manera la Organización podría ayudarles a traducir dicha voluntad en la

práctica y a abordar las causas fundamentales del problema de manera incluso más directa y sobre una base más amplia que la del Plan de Acción existente.

21. Una segunda opción consistiría en que el Consejo de Administración reactivase el examen por parte de los gobiernos y otras entidades pertinentes de las medidas que se les instó a que tomaran en virtud de la resolución de 2000. Esto se ha planteado en reiteradas ocasiones en el Consejo de Administración. Así, el Consejo de Administración podría decidir dar instrucciones al Director General para que escriba a los mandantes a fin de indicarles que deberían sopesar las consecuencias del hecho de que el impulso que se había logrado y que había justificado el enfoque de «esperar a ver la evolución de los acontecimientos» se ha detenido. Esto podría revestir la forma de una solicitud, con referencia a su carta de diciembre de 2000, para que suministren información sobre las medidas tomadas subsiguientemente con respecto a dicha resolución. El Director General comunicaría al Consejo de Administración las respuestas recibidas.
22. Un punto importante que hay que considerar es las repercusiones que esto podría tener en la continuidad de la presencia de la OIT y, recíprocamente, cuáles podrían ser las repercusiones de dicha continuidad en la actitud de los mandantes con respecto a la reactivación del examen de las medidas tomadas sobre la base de dicha resolución. La experiencia adquirida hasta ahora con esta presencia ha sido invaluable, en particular la posibilidad de contar con información de primera mano sobre las circunstancias concretas en cuanto al trabajo forzoso de la que no se disponía anteriormente. También ha permitido un mayor grado de comprensión y confianza entre la OIT y las autoridades de Myanmar. Se ha manifestado apoyo a esa presencia desde muy distintos sectores, y también ha habido solicitudes para que se amplíe. Si bien la reactivación de las medidas podría no tener necesariamente consecuencias automáticas para dicha presencia, tendría sin duda repercusiones en el contexto en que el Funcionario de Enlace pueda cumplir efectivamente sus funciones, el cual presupone la participación y cooperación con las autoridades. Por ejemplo, si se creara una situación en la que la presencia de la OIT resultase más beneficiosa para las autoridades que para las víctimas del trabajo forzoso, esto podría tener consecuencias para la posibilidad de mantener una presencia significativa.
23. Hay que reconocer, al mismo tiempo, que es posible que no se cuente aún con elementos importantes de información para decidir cuál es el rumbo más apropiado. Esto está relacionado con la continuidad de la voluntad de las autoridades en los diferentes niveles, y en particular en los niveles más altos, no sólo para mantener la cooperación con la OIT, sino también para tomar las medidas necesarias para resolver los graves problemas identificados en este informe. Esto es particularmente pertinente en vista de los recientes cambios en la alta dirección de Myanmar. Como se indicó más arriba, la reacción de las autoridades en el caso de Toungup proporcionará una primera indicación importante, que tal vez sea necesario complementar con una evaluación directa al más alto nivel. En el caso de que se registren pruebas de ese compromiso, será necesario celebrar discusiones para determinar la forma de traducirlo en medidas concretas para remediar las causas fundamentales del problema del trabajo forzoso. Una vez más, será crucial evaluar en los niveles más altos de autoridad, en particular por lo que atañe al ejército, su disposición y determinación para tomar tales medidas.

Ginebra, 3 de noviembre de 2004.