



Consejo de Administración

322.ª reunión, Ginebra, 30 de octubre – 13 de noviembre de 2014

GB.322/INS/INF/2

Sección Institucional

INS

PARA INFORMACIÓN

Información actualizada sobre el funcionamiento del mecanismo de presentación de quejas en Myanmar

Resumen: Informe del Funcionario de Enlace de la OIT para Myanmar sobre el número, la naturaleza y el resultado de las quejas recibidas y tramitadas con arreglo al mecanismo de presentación de quejas relativas al trabajo forzoso.

Unidad autora: Funcionario de Enlace de la OIT para Myanmar (OIT-Yangón).

Documentos conexos: Ninguno.

1. El 26 de febrero de 2007, el Gobierno de Myanmar y la OIT firmaron un Protocolo de Entendimiento Complementario en el que se determinaban las modalidades de funcionamiento de un mecanismo de presentación de quejas relativas al trabajo forzoso de alcance nacional. El período de prueba del Protocolo de Entendimiento Complementario se ha prorrogado con carácter anual.
2. En el artículo 6 del Protocolo de Entendimiento Complementario se establece que, por intermedio del Director General, el Funcionario de Enlace informará en cada reunión del Consejo de Administración acerca del número y el tipo de quejas recibidas y tramitadas con arreglo al mecanismo, así como de sus resultados. Este informe se presenta de conformidad con esa disposición. En virtud de la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.^a reunión (2013), se someterá a examen del Consejo de Administración, en su reunión de marzo de 2015, un informe actualizado completo sobre las actividades en Myanmar del programa de la OIT en materia de trabajo forzoso.
3. En Myanmar, el programa en materia de trabajo forzoso, que va más allá de la aplicación del mecanismo de presentación de quejas relativas al trabajo forzoso establecido en el Protocolo de Entendimiento Complementario, se rige por un Memorando de Entendimiento adoptado el 16 de marzo de 2012 y comprende planes de acción que se guían por el objetivo conjunto de eliminar todas las formas de trabajo forzoso para 2015. El informe que se presentará al Consejo de Administración en su 323.^a reunión (marzo de 2015) incluirá un análisis completo de los progresos realizados en el contexto de esos planes de acción y respecto de la consecución de ese objetivo.
4. En el período comprendido entre el 26 de febrero de 2007 y el 19 de septiembre de 2014, la OIT ha recibido y registrado 3 639 quejas presentadas en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario, de las cuales 1 744 han sido aceptadas por estar comprendidas en la definición de trabajo forzoso y en el ámbito de aplicación del mecanismo de presentación de quejas; 472 quejas permanecen abiertas y se encuentran en distintas fases de tramitación.
5. Las quejas aceptadas por considerarse que estaban comprendidas en el mandato pueden dividirse en las siguientes categorías:
 - reclutamiento de menores (1 191);
 - reclutamiento forzoso de adultos (169);
 - otros tipos de trabajo forzoso (fuerzas armadas) (81);
 - trabajo forzoso (autoridades civiles) (158);
 - trabajo forzoso (sector privado) (39);
 - diversas formas de trabajo forzoso (fuerzas armadas, autoridades civiles y/o sector privado) (28);
 - trata de personas con fines de trabajo forzoso (interna) (35);
 - trata de personas con fines de trabajo forzoso (externa) (43).
6. En el período comprendido entre el 7 de septiembre de 2013 y el 19 de septiembre de 2014, se recibieron 338 quejas que fueron aceptadas por considerarse que estaban comprendidas en el mandato, en comparación con las 414 quejas recibidas durante el mismo período entre 2012 y 2013 y las 364 quejas recibidas también durante el mismo período entre 2011 y 2012. De ellas, 232 correspondían a casos individuales de

reclutamiento de menores (269 en 2012-2013); 42 a quejas colectivas de trabajo forzoso (74 en 2012-2013); 22 a alegaciones de trata de personas (27 en 2012-2013); y 42 a quejas relativas al reclutamiento forzoso de adultos (44 en 2012-2013).

7. Se siguen recibiendo quejas de trabajo forzoso vinculado a la confiscación de tierras. En algunos casos, los querellantes pierden sus derechos tradicionales de uso de la tierra, en otros se les requiere el pago de arrendamientos muy elevados por permanecer en sus tierras tradicionales, o bien se ven obligados a convertirse en trabajadores asalariados en las tierras que habían ocupado tradicionalmente. En el nuevo entorno político y económico, la tierra — que para muchos es el único medio de subsistencia — es un bien cada vez máspreciado. El Parlamento y el Gobierno se están ocupando de las deficiencias de la legislación y la ordenación territorial, y se ha establecido un mecanismo oficial de presentación de quejas. No obstante, sigue habiendo problemas de desconfianza, así como denuncias de confiscación y adquisición fraudulenta de tierras por el ejército, el gobierno local o intereses comerciales.
8. Desde 2007, en respuesta a las quejas presentadas en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario, se ha dado de baja del ejército a 444 reclutas menores de edad, que han sido devueltos a sus padres, y se ha liberado a otros 15 de ellos interviniendo antes de que su reclutamiento fuera oficial; de ese total, 62 bajas se produjeron entre el 7 de septiembre de 2013 y el 19 de septiembre de 2014. Paralelamente, desde mediados de 2012, se ha liberado y dado de baja del ejército a 472 reclutas menores de edad (con inclusión de 112 casos de la OIT) en el marco del plan de acción conjunto establecido en virtud de la resolución 1612 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y firmado entre el Gobierno de Myanmar y el equipo de tareas de supervisión y presentación de informes, del que es miembro la OIT.
9. Se han conseguido avances con respecto a la práctica del arresto, procesamiento y encarcelamiento de reclutas menores de edad por supuesta desertión. En la mayoría de los casos, cuando la víctima es objeto de una queja ante la OIT, al final es liberada y dada de baja del ejército (99 personas han sido puestas en libertad hasta la fecha). También constituye un avance una orden dictada recientemente, en la que se dan instrucciones de que no se arreste ni detenga a ninguna persona que aporte pruebas de que su caso está siendo investigado por el Grupo de trabajo estratégico para la eliminación del trabajo forzoso del Gobierno y la OIT. Sin embargo, esa orden no resulta útil en los casos de reclutas menores de edad que no han podido denunciar su situación o desconocen su derecho a presentar una queja. El Funcionario de Enlace de la OIT continuará el diálogo con las autoridades militares y policiales sobre la observancia de los procedimientos de verificación previos a la detención y, además, se procurará resolver este problema por conducto del equipo de tareas de supervisión y presentación de informes.
10. Se ha señalado que, desde que el nuevo Gobierno asumió el poder en 2011, se han modificado los comportamientos en relación con el recurso al trabajo forzoso. Aunque no se ha erradicado por completo, ha disminuido el número de quejas recibidas relacionadas con el recurso al trabajo forzoso por las autoridades locales en obras de construcción y reparación de infraestructuras. Sin embargo, un número significativo de las quejas totales recibidas se debe a que se continúan denunciando casos de reclutamiento militar forzoso, trabajo forzoso asociado a la confiscación o pérdida de tierras y trabajo forzoso en el sector privado, con inclusión de algunos casos relacionados con la trata de personas con fines de trabajo forzoso.

11. Se ha informado de manera constante de que la incidencia del trabajo forzoso en las fuerzas armadas ha disminuido, sobre todo en las zonas étnicas donde rigen acuerdos de alto el fuego. Se ha emitido una serie de directivas en las que se advierte de que el recurso al trabajo forzoso por el personal militar será considerado un delito en virtud del Código Penal, así como una violación de los reglamentos militares. Sin embargo, según la información recibida, en las zonas de conflicto persiste la práctica de recurrir a civiles para que realicen actividades militares, como el transporte de cargas, el mantenimiento y la construcción de campamentos, y el suministro de alimentos y materiales de construcción (paja y bambú).
12. El hecho de que el número de quejas se haya mantenido en niveles parecidos también puede reflejar, en parte, el mejor conocimiento de la ley por parte de los ciudadanos y su mayor confianza en la presentación de quejas. Ello evidencia la importancia de dar continuidad a las actividades de sensibilización destinadas a los funcionarios públicos. En una queja recibida recientemente sobre el presunto recurso al trabajo forzoso de aproximadamente 96 aldeanos para la reparación de carreteras, se alega que las obras continuaron a pesar de que el jefe de la aldea informó al alto representante de la autoridad local de que esa solicitud infringía la ley. La supuesta destitución de sus funciones del jefe de la aldea después de ese incidente y la probabilidad de que el alto representante de la autoridad local hubiera participado en una reunión de sensibilización y formación sobre el trabajo forzoso organizada conjuntamente por el Gobierno y la OIT ponen de relieve la necesidad de dar continuidad a las actividades de sensibilización y, al mismo tiempo, reforzar las medidas de rendición de cuentas y la observancia de la ley.
13. El Grupo de trabajo estratégico para la eliminación del trabajo forzoso sigue siendo un importante foro para la discusión de todos estos temas. La reunión más reciente se celebró el 29 de septiembre de 2014, y en ella se examinaron los planes de trabajo a fin de identificar las esferas prioritarias y se establecieron medidas de seguimiento para los casos particularmente graves.
14. Se sigue invitando periódicamente a la OIT a realizar presentaciones en las sesiones de formación en el servicio destinadas a los funcionarios de la administración general (gobiernos locales), así como al personal judicial, la policía y el cuerpo de bomberos. No se ha resuelto aún la posibilidad de llevar a cabo actividades análogas con carácter regular en el marco de la formación en el servicio del personal militar.
15. Además de esas actividades de formación específicas, también se están impartiendo seminarios de sensibilización por todo el país, en los que participan las autoridades locales, el personal militar local, los representantes de los empleadores y de los trabajadores, la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y el público en general.
16. Como se señaló anteriormente, se ha demostrado claramente que la aplicación de la ley y la difusión pública son dos incentivos importantes para lograr un cambio de comportamiento. Como se indicó en el informe presentado al Consejo de Administración en su 319.^a reunión (octubre de 2013), a pesar de la declaración de alto nivel formulada por el Gobierno acerca de que el Estado de derecho es una de las prioridades de la reforma, algunas personas con puestos de poder en el ámbito local siguen comportándose como si la ley no se les aplicara.
17. La respuesta de los militares ante las quejas presentadas en virtud del Protocolo de Entendimiento Complementario, en particular las relativas al reclutamiento de menores, está siendo positiva. Sin embargo, en un alto porcentaje de esos casos, se han adoptado medidas disciplinarias en virtud de los reglamentos militares contra un único autor, tratándose por lo general de militares con un rango relativamente bajo. Ello suele suceder incluso cuando en la denuncia se identifica a varios autores o a oficiales de alto rango.

- 18.** Se tiene entendido que se han iniciado acciones penales contra presuntos autores de delitos relacionados con la trata de personas; sin embargo, la OIT no ha recibido ninguna notificación formal del encausamiento de ninguna persona, ni militar ni civil, en virtud de las disposiciones contra el trabajo forzoso de la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas de 2012. Esto es especialmente preocupante en los casos relacionados con el trabajo forzoso en el sector privado, el recurso de las autoridades locales al trabajo forzoso y las actividades de los intermediarios que llevan a niños menores de edad a diversos centros de reclutamiento hasta que encuentran uno que acepte a los niños, y/o que falsifican los documentos de acreditación de la edad para lograr la colocación de reclutas menores de edad.
- 19.** En respuesta a las quejas de la OIT, 272 responsables (262 militares y diez funcionarios del gobierno civil) han sido objeto de sanciones judiciales o administrativas. De éstos, 25 han sido condenados a penas de prisión (23 militares y dos civiles) y, durante el período del informe, seis militares han sido objeto de sanciones penales.
- 20.** El número de casos notificados de trabajo forzoso en el sector privado sigue siendo relativamente pequeño. Como se indicó anteriormente, ello no refleja necesariamente la realidad, sino que parece haber una creencia general de que el trabajo forzoso es un delito cometido solamente por el Gobierno. Muchas personas todavía no entienden que la ley también se aplica a las relaciones de trabajo en el sector privado. Para ayudar a remediar esta situación, se emitirá en breve una serie de cortometrajes educativos por televisión, que también se editarán en formato DVD, y se están ampliando las actividades de sensibilización en colaboración con las nuevas organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- 21.** En resumen, se continúa avanzando. Aunque se ha adoptado una política de alto nivel, es preciso seguir trabajando para dar continuidad y mayor amplitud a las actividades de sensibilización y formación, y lograr que las medidas de rendición de cuentas se apliquen consecuentemente.

Yangón, 20 de septiembre de 2014