

Consejo de Administración

337.ª reunión, Ginebra, 24 de octubre – 7 de noviembre de 2019

GB.337/INS/9

Sección Institucional

INS

Fecha: 1.º de octubre de 2019

Original: inglés

NOVENO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe de situación del seguimiento de la Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia en su 102.ª reunión (2013)

Finalidad del documento

En el presente documento se facilita información actualizada sobre los avances observados respecto de cuestiones relacionadas con las actividades de la OIT, en particular la eliminación del trabajo forzoso, la libertad sindical y de asociación, la creación de un mecanismo de presentación de quejas eficaz y la reforma de la legislación laboral (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 27).

Objetivo estratégico pertinente: Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Resultado 8: Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo; y eje de política transversal: Normas internacionales del trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

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

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

Documento conexo: Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102.ª reunión (2013).

Introducción

1. En su 335.^a reunión, celebrada en marzo de 2019, tras examinar el informe presentado por el Director General acerca del seguimiento de la Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia en su 102.^a reunión (2013), el Consejo de Administración:
 - a) acogió con satisfacción la firma por Myanmar del Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) en septiembre de 2018 y alentó a Myanmar a hacer todo lo necesario para aplicarlo y a otros Estados Miembros a apoyar esos esfuerzos;
 - b) expresó su profunda preocupación ante la persistencia del trabajo forzoso, tomando nota de las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) sobre el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y urgió al Gobierno a que intensificara su estrecha cooperación con la OIT con miras a la eliminación del trabajo forzoso, también en el marco del PTDP, y mediante la elaboración de un plan de acción dotado de plazos definidos en el que se previera la institución de un procedimiento de tramitación de quejas eficaz y la correspondiente transición;
 - c) expresó preocupación ante las importantes deficiencias que presentaba el proyecto de ley e instó al Gobierno a que velara por que la reforma de la legislación laboral a fin de fomentar la libertad sindical y de asociación se basara en un diálogo tripartito verdadero y efectivo, en consonancia con las normas internacionales del trabajo;
 - d) exhortó al Gobierno a que aplicara las recomendaciones de los órganos de control de la OIT para asegurar que no hubiera restricciones o intimidaciones a los trabajadores y empleadores en el ejercicio de sus derechos fundamentales en el trabajo, y manifestó su preocupación por los cargos recientemente imputados a sindicalistas que habían participado en acciones de protesta pacífica;
 - e) alentó al Gobierno a promover el trabajo decente mediante la aplicación de políticas de inversión responsable acordes con la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), y
 - f) pidió a la Oficina que en su 337.^a reunión (octubre-noviembre de 2019) le informara de los progresos logrados.

Progresos en la eliminación del recurso al trabajo forzoso

2. Según se informó al Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2019, el Protocolo de Entendimiento Complementario, que establecía un mecanismo de presentación de quejas en relación con casos de trabajo forzoso, expiró el 31 de diciembre de 2018. Está previsto reemplazarlo por un mecanismo nacional de presentación de quejas, como se convino en el marco del PTDP adoptado en septiembre de 2018. Durante la discusión mantenida en la citada reunión del Consejo de Administración, un representante gubernamental confirmó que, hasta que dicho mecanismo haya sido establecido y se encuentre operativo, las quejas recibidas por la OIT se presentarán al Grupo de Trabajo de Alto Nivel para que éste emprenda las acciones necesarias.

3. En 2019, la OIT ha recibido 108 nuevas quejas en las que se denuncian situaciones de trabajo forzoso, y ha considerado que 48 de ellas corresponden efectivamente a la definición de tal fenómeno. Entre éstas, hay 39 casos de reclutamiento de menores de edad, dos casos de reclutamiento forzoso de adultos, cinco casos de formas tradicionales de trabajo forzoso y otros dos casos de trata de personas con fines de trabajo forzoso. El número de nuevos casos de reclutamiento de menores de edad se sitúa en un nivel bajo en comparación con años anteriores, como muestra el hecho de que sólo dos de los 39 casos de esta índole se hayan producido en 2019.
4. El número de quejas recibidas ha ido en descenso desde 2016, lo que indica que se ha avanzado hacia la eliminación del reclutamiento de menores de edad, pues éste suele ser el objeto de la mayor parte de las denuncias. Ahora bien, desde que expiró el Protocolo de Entendimiento Complementario, los organismos gubernamentales y otras organizaciones están aceptando también quejas, por lo que éste podría ser otro de los motivos por los que la OIT ha recibido menos casos.
5. De los 48 casos de trabajo forzoso, dos fueron cerrados tras la liberación de las víctimas, 11 casos de reclutamiento de menores de edad fueron remitidos al Equipo de tareas de supervisión y presentación de informes (CTFMR), y los 35 casos restantes serán sometidos a la consideración del Grupo de Trabajo de Alto Nivel, a más tardar en septiembre de 2019.
6. Asimismo, unos 277 casos recibidos antes de que expirara el Protocolo de Entendimiento Complementario fueron también remitidos a dicho Grupo de Trabajo en 2019. El resto de los casos que actualmente están siendo examinados por la OIT serán también sometidos al mismo Grupo de Trabajo con la mayor brevedad posible. Sin embargo, a causa de la escasez de recursos, el Funcionario de Enlace de la OIT está teniendo dificultades para resolver estos casos, pues ello requiere un proceso de examen, presentación de información y seguimiento de cada caso. En este sentido, se desplegarán esfuerzos sostenidos para movilizar recursos con el fin de que la OIT pueda llevar a cabo esta importante tarea.
7. Desde marzo de 2019, la OIT no ha recibido nuevas quejas por trabajo forzoso en relación con la obligación impuesta a civiles de servir de guías y porteadores en zonas de conflicto. Los casos de esta naturaleza comunicados a la OIT antes de 2019 continúan pendientes de resolución, en buena parte debido a las restricciones de acceso a tales zonas. El Gobierno ha indicado que dichas restricciones son necesarias por razones de protección y seguridad, pero lo cierto es que ello limita efectivamente la capacidad de la Oficina para examinar las quejas y hacer el seguimiento adecuado.
8. Asimismo, se ha observado que desde marzo de 2019 ha habido muy pocas denuncias de trabajo forzoso en el sector privado, lo cual no significa que no haya casos de esta índole.
9. En 2019 se han cerrado 20 casos de trabajo forzoso denunciados en años anteriores; concretamente en el mes de marzo, el Tatmadaw (fuerzas armadas de Myanmar) liberó, a través del CTFMR, a 69 reclutas menores de edad, con la ayuda de la OIT en 22 de los casos. En otros dos casos, los padres o tutores fueron respaldados por la OIT cuando emprendieron directamente acciones para obtener la liberación de las víctimas. El Gobierno comunicó que el 11 de julio de ese mismo año la Oficina del Comandante en Jefe (Fuerzas Armadas) emitió una orden dirigida a todos los comandos regionales y subregionales en relación con la prohibición de reclutar y utilizar a niños menores de 18 años en cualquier zona de actividad militar. La OIT ha solicitado una copia de dicha orden, y está todavía a la espera de recibirla.
10. Las restricciones para desplazarse en el interior del país están teniendo un fuerte impacto en la labor de la OIT y de otras organizaciones. En concreto, se exige una autorización previa para viajar, y en caso de que no se respete la fecha de viaje aprobada, es posible perder dicha autorización. Otros organismos de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo se ven

confrontados con dificultades similares. En el caso del personal de la OIT, la primera consecuencia de tal requisito es la restricción de su capacidad para desplazarse de manera independiente con el fin de examinar y verificar la información presentada por los querellantes, en particular en las zonas rurales.

11. La Misión Internacional Independiente de Investigación sobre Myanmar, establecida por el Consejo de Derechos Humanos en 2018, ha seguido dando cuenta del recurso del Tatmadaw al trabajo forzoso en zonas pobladas por minorías étnicas. El Gobierno ha rechazado los informes de dicha Misión Internacional y le ha denegado el acceso al país. Por su parte, la OIT no ha podido valorar la situación de forma independiente para determinar si los incidentes denunciados justifican la adopción de nuevas medidas, a causa de las restricciones para desplazarse de un municipio a otro y de la obligación de obtener la autorización de acceso con dos semanas de antelación.
12. Desde que, a fines de 2018, el Departamento de Administración General, encargado de la totalidad de la administración pública local, fue trasladado del Ministerio del Interior (que controla el Tatmadaw) a la Oficina del Ministerio del Gobierno de la Unión (Oficina del Gabinete), dicho departamento ha desempeñado un papel eficaz al colaborar en los procesos de verificación de la edad de las víctimas en un gran número de casos de reclutamiento de menores, lo cual es un hecho alentador. Se espera que, además, cumpla una función de mayor envergadura en la lucha por eliminar el trabajo forzoso.
13. El 25 de mayo de 2019, el Gobierno transmitió al Foro nacional de diálogo tripartito sus propuestas para crear un mecanismo nacional de presentación de quejas. La OIT ha precisado cuáles son los elementos necesarios para que un mecanismo de esta índole sea fiable y eficaz:
 - a) imparcialidad en el examen y la investigación de las quejas;
 - b) protección garantizada de las víctimas;
 - c) rendición de cuentas fiable;
 - d) descentralización de la responsabilidad de eliminar el trabajo forzoso, y
 - e) programas de sensibilización orientados, en particular, a las personas que viven en zonas remotas y afectadas por conflictos.
14. En julio de 2019, el Gobierno comenzó a anunciar públicamente su intención de establecer un mecanismo nacional de presentación de quejas, pero no hizo referencia a la posibilidad de que los querellantes pudieran seguir transmitiendo quejas a la OIT. La Oficina seguirá de cerca esta cuestión.
15. Por carta de fecha 7 de agosto de 2019, se informó a la OIT de que el Presidente había aprobado la creación de un mecanismo nacional de presentación de quejas. El Gobierno transmitió al Funcionario de Enlace de la OIT el marco propuesto para dicho mecanismo, junto con un plan de acción que comprendía disposiciones para el proceso de transición. En la propuesta se prevé el establecimiento de un grupo de gobernanza de alto nivel que represente a gran parte de los ministerios gubernamentales, y de un grupo de trabajo de nivel inferior encargado del funcionamiento efectivo del mecanismo. La OIT no ha sido incluida entre los miembros de ninguno de esos órganos, pero se alude a su disponibilidad para aportar asesoramiento técnico, impartir formación a formadores y organizar actividades generales de sensibilización. Es de lamentar que no se haga referencia alguna a la intención del Gobierno de mantener a la OIT informada de los resultados de las quejas que ha presentado, y que tampoco se den detalles sobre la naturaleza de los procedimientos de investigación propuestos, ni sobre la protección de los querellantes.

16. En agosto de 2019, el Gobierno confirmó el nuevo plan de acción diseñado bajo los auspicios del PTDP. Hasta la fecha, la OIT ha sido invitada a tomar parte en una sesión de formación de formadores de un día dirigida a una gran variedad de personal de los ministerios gubernamentales, una sesión de sensibilización destinada al Departamento de Administración General y dos sesiones de formación para jueces.
17. Pese a que el Gobierno ha realizado esfuerzos a fin de establecer procedimientos provisionales para tratar las quejas, un marco para la creación del mecanismo nacional de presentación de quejas y un plan de acción destinado a eliminar el trabajo forzoso en el contexto del PTDP, las medidas de protección de las víctimas siguen siendo poco claras. Además, todavía está por resolver la cuestión de la descentralización a las autoridades estatales y regionales de la responsabilidad de acabar con el trabajo forzoso. La OIT seguirá instando al Gobierno a que mantenga consultas con los interlocutores sociales, por conducto del Foro nacional de diálogo tripartito, y a que revise las estructuras, procedimientos y medidas de protección que propone, tanto durante el período transitorio como de cara al diseño final del mecanismo nacional de presentación de quejas, a fin de garantizar su fiabilidad y eficacia, y a que acepte a la Oficina como interlocutor de pleno derecho en la lucha por eliminar el trabajo forzoso en Myanmar.

Reforma de la legislación laboral

18. La nueva Ley sobre los Derechos del Niño fue aprobada en julio de 2019. Comprende medidas dirigidas a regular la edad mínima de acceso al empleo y el trabajo peligroso y acabar con las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, el Gobierno ha informado de que se está preparando para ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), de la OIT. A fines de 2018, la OIT recibió un primer borrador de la Ley sobre Organizaciones Sindicales, y, tras mantener amplias consultas y proporcionar abundante asesoramiento técnico, recibió un proyecto revisado en julio de 2019. El Gobierno mantuvo también consultas bipartitas con organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores con miras a la redacción de la versión definitiva. Sin embargo, las organizaciones representativas de trabajadores continúan manifestando su inquietud por el hecho de que sus opiniones no se hayan tenido en cuenta durante el proceso de redacción.
19. Las enmiendas a la Ley de Solución de Conflictos Laborales, que fueron aprobadas por el Parlamento en 2019, apenas introducen cambios en la composición de los órganos de solución de conflictos. Asimismo, con arreglo a las recomendaciones emitidas por la misión de contactos directos en octubre de 2019, en la versión final no se contemplaban penas de prisión por infringir dicha ley. No obstante, cabe destacar la introducción de una definición restrictiva del término «trabajador». La misión de contactos directos recomendó también que en la promoción de la negociación colectiva no se incluyera a los trabajadores no sindicados allí donde hubiera sindicatos a nivel empresarial y sectorial, aunque tal recomendación no fue incluida en el texto de ley final.
20. Si bien es alentador que el Foro nacional de diálogo tripartito se haya vuelto a reunir en mayo y que el Gobierno esté manteniendo consultas bipartitas con organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, esta interacción puede ser reforzada en mayor medida con el apoyo de la OIT. Las cuestiones e inquietudes que mencionaron los interlocutores sociales no parecen haberse tenido plenamente en cuenta en la revisión de la Ley sobre Organizaciones Sindicales ni en la de la Ley de Solución de Conflictos Laborales. No obstante, la Oficina sigue alentando al Gobierno a que recurra a los procesos de diálogo social tripartito a la hora de abordar los asuntos pendientes en relación con la seguridad social, la eliminación del trabajo infantil, el establecimiento del salario mínimo y la seguridad y salud en el trabajo.

Acusaciones contra sindicalistas

21. Según se informó al Consejo de Administración en marzo de 2019, en febrero de ese año ocho dirigentes sindicales de la Confederación de Sindicatos de Myanmar y la Federación Sindical de Infraestructuras, Oficios y Servicios de Myanmar fueron acusados de haber participado en una protesta en Mandalay, en virtud de la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas. El hecho es que la solicitud de reunión cursada por tales personas les fue denegada porque no provenían de esa ciudad y porque se consideró que los problemas denunciados no eran de carácter local. La cuestión está siendo examinada por la justicia, y se espera una decisión en octubre de 2019.

Trabajo decente y políticas de inversión responsable

22. En lo tocante a la promoción del trabajo decente mediante la aplicación de políticas de inversión responsable acordes con la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, la Oficina está prestando apoyo a la puesta en marcha de un proyecto de cooperación para el desarrollo orientado a la promoción de cadenas de suministro responsables, creado por la Unión Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la OIT. Este proyecto está siendo ejecutado de conformidad con la citada Declaración y se centra en los sectores clave de Myanmar.

Conclusiones

23. La cooperación mantenida desde marzo de 2019 entre el Gobierno de Myanmar y la OIT en el marco del PTDP es satisfactoria; en efecto, se han registrado avances durante este período, en particular el desarrollo de planes de acción, la aprobación de la Ley sobre los Derechos del Niño y la formulación de propuestas para ratificar el Convenio núm. 138. Se alienta, pues, al Gobierno a que continúe realizando esfuerzos para cooperar con el Funcionario de Enlace de la OIT y los interlocutores sociales, en la perspectiva de ejecutar plenamente el PTDP.
24. Asimismo, se celebra también la intención del Gobierno de apropiarse del mecanismo de presentación de quejas relativas al trabajo forzoso, según se propone en el PTDP. No obstante, en esta etapa transitoria, debe estrecharse la colaboración entre el Gobierno y la OIT para poner en marcha un mecanismo nacional de presentación de quejas fiable y eficaz, y generar la capacidad jurídica y práctica que permita a todas las partes interesadas utilizar un mecanismo de tales características y asegurar la protección adecuada de los querellantes.
25. La OIT seguirá recibiendo nuevas quejas y brindará apoyo al Gobierno en la tramitación de las nuevas quejas, con miras a garantizar la eficacia del mecanismo previsto. Se pide encarecidamente al Gobierno que mantenga informada a la OIT de los resultados de las quejas presentadas tras su verificación, y que vele por que se establezcan procedimientos de investigación justos, imparciales y equitativos, y por que se proteja a los querellantes.
26. La OIT sigue teniendo retrasos en la tramitación y la resolución de quejas; asimismo, debe ocuparse de los casos que se le notifican constantemente sobre el recurso al trabajo forzoso.

Proyecto de decisión

27. *Tras examinar el informe presentado por el Director General en el documento GB.337/INS/9, el Consejo de Administración:*

- a) *reconoce los progresos realizados por el Gobierno, en particular, el establecimiento de un nuevo plan de acción relativo al trabajo forzoso, la aprobación de la Ley sobre los Derechos del Niño y la presentación de propuestas con miras a ratificar el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y alienta al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos de cooperación con la OIT y los interlocutores sociales a fin de ejecutar plenamente el Programa de Trabajo Decente por País (PTDP);*
- b) *insta al Gobierno a que mantenga consultas con los interlocutores sociales, a través del Foro nacional de diálogo tripartito, en la óptica de poner en marcha un mecanismo nacional de presentación de quejas fiable y eficaz para tratar y eliminar el trabajo forzoso, que comprenda medidas de protección de las víctimas;*
- c) *insta al Gobierno a que continúe aplicando procedimientos que permitan a la OIT recibir quejas y a que intensifique la cooperación con la Oficina, a fin de poner en marcha un procedimiento eficaz de presentación de quejas relativas al trabajo forzoso hasta que se haya establecido un mecanismo nacional de esta índole adecuado;*
- d) *pide al Director General que en los informes que presente al Consejo de Administración en el futuro haga referencia a los avances realizados con respecto a la creación de un mecanismo de presentación de quejas, como se convino en el marco del PTDP;*
- e) *toma nota de las tareas en curso destinadas a reformar la legislación laboral y hace un llamamiento para que se redoblen los esfuerzos con miras a asegurar que se mantenga un diálogo social genuino de carácter tripartito durante dicho proceso de reforma, y que las opiniones de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se tengan plenamente en cuenta, y*
- f) *expresa su preocupación por las acusaciones presentadas contra ocho sindicalistas con arreglo a la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, y por el hecho de que las autoridades utilicen esta ley con el propósito de denegar a los sindicatos el derecho a ejercer pacíficamente la libertad sindical.*