



Consejo de Administración

328.ª reunión, Ginebra, 27 de octubre – 10 de noviembre de 2016

GB.328/INS/9

Sección Institucional

INS

Fecha: 18 de octubre de 2016

Original: inglés

NOVENO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

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 la elaboración de un marco para la colaboración futura de la OIT con Myanmar, de conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 326.ª reunión (marzo de 2016). Véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 42.

Objetivo estratégico pertinente: Promover y poner en práctica las normas y los principios y derechos fundamentales en el 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.

Documentos conexos: Resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT, que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 102.ª reunión (2013).

1. En su 326.^a reunión (marzo de 2016), el Consejo de Administración, después de examinar los informes presentados por el Director General ¹, tomó nota de la situación relativa a la transición de poderes en Myanmar a raíz de las elecciones generales celebradas en noviembre de 2015 y solicitó al Director General que:
 - a) presentara un marco para la colaboración futura de la OIT con Myanmar, que incluyera la eliminación del recurso al trabajo forzoso y la promoción de la libertad sindical, en la 328.^a reunión (noviembre de 2016) del Consejo de Administración, y
 - b) adoptara las medidas necesarias para velar por que se siguiera aplicando el Protocolo de Entendimiento Complementario, así como el Memorando de Entendimiento y su Plan de acción.
2. El presente informe brinda un panorama general de la situación actual en Myanmar y los progresos en la eliminación del trabajo forzoso y la promoción de la libertad sindical, y presenta un marco para el compromiso futuro de la OIT en Myanmar elaborado en consulta con el Gobierno de Myanmar y sus interlocutores sociales.

Síntesis de la evolución de la situación en Myanmar

3. El nuevo Gobierno dirigido por la Liga Nacional para la Democracia tomó posesión el 1.º de abril de 2016. U Htin Kyaw fue elegido Presidente, mientras que Daw Aung San Suu Kyi asumió sus funciones en su nuevo puesto como Consejera de Estado, además de ser nombrada Ministra de la Oficina del Presidente y Ministra de Asuntos Exteriores. El Gobierno fue remodelado para crear un gabinete simplificado compuesto por 21 ministros y un Ministerio que combina las carteras de Trabajo, Inmigración y Población dirigido por U Thein Swe. En virtud de la Constitución, las fuerzas armadas (Tatmadaw) siguen teniendo los Ministerios de Defensa, Fronteras e Interior, que incluyen el Departamento de Administración General — encargado de la administración de los asuntos locales —, cada una de cuyas carteras cumple una función importante con respecto a la eliminación del trabajo forzoso.
4. Durante este período, la prioridad del Gobierno se centró en iniciar una nueva fase del proceso de paz con objeto de resolver los conflictos armados por causas étnicas que vienen produciéndose en el país desde hace mucho tiempo. Esto culminó en la propuesta de una conferencia de paz, la Conferencia Panglong Siglo XXI, que tuvo lugar el 31 de agosto de 2016 en Nay Pyi Taw, y en la que participaron representantes de las fuerzas armadas y de ocho grupos étnicos armados signatarios del Acuerdo de alto el fuego nacional, y otros siete grupos étnicos armados que no son signatarios.
5. Mientras tanto, todos los ministerios comenzaron un programa de iniciativas de cien días, de cuyos progresos informaron públicamente en agosto de 2016. En relación con los problemas del ámbito laboral, el plan del Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población abarca la concertación de acuerdos bilaterales en materia de migración, la apertura de más centros de recursos para migrantes, la convocatoria de un foro nacional sobre capacidades y la preparación de una ley sobre seguridad y salud en el trabajo. En todo este período el Parlamento ha iniciado una revisión de más de 140 leyes, algunas de las cuales revisten importancia para la libertad sindical y el mercado de trabajo.
6. El 29 de julio de 2016, el Gobierno presentó un resumen de 12 puntos de sus prioridades económicas, pero aún queda por presentar un plan económico exhaustivo y pormenorizado.

¹ Documento GB.326/INS/10.

Estos puntos contemplan la creación de oportunidades de empleo, en particular para los trabajadores migrantes que retornan, el desarrollo del capital humano y la mejora y expansión de la educación profesionales y la formación, y la promoción de las pequeñas y medianas empresas.

7. El 29 de agosto de 2016, el Ministro de Trabajo, Inmigración y Población publicó los resultados de la Encuesta sobre población activa ² realizada en 2015 con apoyo técnico de la OIT, que incluye el trabajo infantil y la transición de la escuela al trabajo. Esta encuesta sobre población activa completa las estadísticas recopiladas para el censo nacional de 2014 y ofrece el primer panorama general del mercado de trabajo desde hace más de treinta años. La encuesta registró una tasa general de desempleo de tan sólo el 0,8 por ciento, pero una medida agregada de subutilización de la mano de obra del 6,9 por ciento. La participación de las mujeres en la fuerza del trabajo (51,6 por ciento) sigue siendo significativamente más reducida que la de los hombres (80,1 por ciento), y el salario diario medio de las mujeres es un 25 por ciento inferior al de los hombres. En lo que se refiere al trabajo infantil, el 5,1 por ciento de los niños participan en formas peligrosas de trabajo infantil y el 4,2 por ciento en otras formas. La Encuesta sobre la población activa servirá de base para las políticas y los planes del Gobierno, en concreto, para un nuevo plan nacional de acción destinado a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Progresos en la eliminación del trabajo forzoso

8. El Protocolo de Entendimiento Complementario entre el Gobierno de Myanmar y la OIT ha venido siendo prorrogado anualmente desde 2007, y se ha instaurado un mecanismo de presentación de quejas para tratar los casos de trabajo forzoso. En marzo de 2012, el Gobierno de Myanmar y la OIT concertaron también un Memorando de Entendimiento para crear una Estrategia conjunta para la eliminación del trabajo forzoso para 2015, que ha servido de fundamento para la aplicación de siete planes de acción interrelacionados cuyo plazo de cumplimiento expiraba a finales de 2015. En una ronda de discusiones celebrada el 27 de septiembre de 2016, el Gobierno dio su acuerdo en principio para extender el Protocolo de Entendimiento Complementario hasta diciembre de 2017 y revisar y actualizar los planes de acción. En el momento de prepararse este documento, aún no se había firmado el Protocolo de Entendimiento Complementario.
9. A pesar de los compromisos contraídos por el Gobierno y de sus esfuerzos anteriores para poner fin al trabajo forzoso, la OIT ha seguido recibiendo quejas referentes a estas prácticas en el país a un ritmo parecido al del pasado. Durante los primeros ocho meses de 2016, la oficina de enlace de la OIT recibió un promedio de 48 quejas mensuales. Esta cifra debe compararse con un promedio mensual de 38 quejas recibidas en 2015 y de 59 quejas en 2014. No obstante, conviene insistir en que estos datos pueden ser el reflejo de una mayor sensibilización de la población sobre este problema y de un aumento de la confianza en el mecanismo de presentación de quejas, considerando que la utilización del trabajo forzoso, al menos en su forma tradicional, por parte de las autoridades civiles y militares ha seguido disminuyendo.
10. Desde la reunión del Consejo de Administración en marzo de 2016, la oficina de enlace de la OIT ha recibido 176 quejas en virtud del mandato de la OIT, de las cuales 159 se refieren al reclutamiento de menores, 14 a casos de trabajo forzoso y tres a casos de trata con fines de trabajo forzoso. No obstante, los grupos de trabajo dedicados a dar seguimiento y a resolver las quejas no están funcionando actualmente.
11. En el caso del reclutamiento de menores de edad, la OIT ha observado una disminución del número de niños que han sido reclutados en fechas recientes por el ejército, puesto que sólo

² http://www.ilo.org/yangon/whatwedo/publications/WCMS_516117/lang--en/index.htm.

se registraron cuatro casos en 2016. Al mismo tiempo ha seguido aumentando el número de menores que han sido dados de baja a través del mecanismo de quejas de la OIT y en el marco del Plan de acción conjunto sobre el reclutamiento de menores firmado entre el Gobierno de Myanmar y el Equipo de tareas para la supervisión y presentación de informes de las Naciones Unidas (CTFMR). La OIT es miembro del CTFMR y facilita la labor del equipo con respecto a muchos casos a través de su mecanismo de quejas. En una ceremonia que tuvo lugar en Yangón, el 9 de septiembre de 2016, y en la que participaron autoridades militares y civiles de alto nivel, 56 niños y jóvenes causaron oficialmente baja de las fuerzas armadas (Tatmadaw), en particular, algunos casos detectados en el marco del mecanismo de presentación de quejas de la OIT. Pese a todo, la OIT ha seguido recibiendo un elevado número de quejas por casos de personas que eran menores de edad cuando fueron reclutadas y que, o bien han seguido sirviendo en las fuerzas armadas contra su voluntad, o bien se han escapado y se consideran desertores.

12. Las autoridades públicas de pueblos y municipios siguen recibiendo quejas sobre la utilización de trabajo forzoso, en particular en las zonas rurales, pero en menor número que antes. No dejan de llegar quejas también en relación con la práctica de utilizar civiles como portadores de las fuerzas armadas (Tatmadaw) en zonas de conflicto. En uno de estos casos sucedido en el estado de Rakhine, que está siendo examinado actualmente por la OIT, el querellante, U Khaing Myo Htun, fue arrestado y acusado de formular una declaración pública falsa para desacreditar a las fuerzas armadas. El Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población se ha comprometido a dar seguimiento a estos casos.
13. Tras la promulgación de ordenanzas militares y administrativas al respecto, no se han comunicado oficialmente casos de imposición de tareas de centinela desde 2012. No obstante, se han recibido denuncias de estas prácticas en zonas de conflicto como Kachin, Shan, Sagaing y Rakhine. Asimismo, a partir de la promulgación de una ordenanza militar en la que se prohibía recurrir a trabajos forzosos para actividades de mantenimiento y construcción, ha descendido el número de quejas. No obstante, se sigue informando a la OIT acerca de prácticas de trabajo forzoso en la construcción de campos en los estados de Karen y Rakhine, y en la región de Sagaing.
14. Se confía en que la evolución del proceso de paz propiciará nuevas mejoras tanto en lo que se refiere a la disminución del número de casos de trabajo forzoso como al aumento de la conciencia pública y la confianza en el mecanismo de quejas dentro de las zonas afectadas por el conflicto. El Acuerdo Nacional de Alto el Fuego, firmado el 15 de octubre de 2015, entre las fuerzas armadas y ocho organizaciones étnicas armadas, incluye compromisos para evitar el trabajo forzoso de civiles y el reclutamiento de niños. Además, durante la primera conferencia de paz, la Conferencia Panglong Siglo XXI, que tuvo lugar en Nay Pyi Taw, en agosto de 2016, varios oradores destacaron el problema del trabajo forzoso.
15. La OIT proseguirá su labor de promoción entre las organizaciones étnicas armadas para garantizar el compromiso de éstas de poner fin al trabajo forzoso. Se han recibido declaraciones de compromiso de poner fin al trabajo forzoso de dos grandes grupos armados no estatales y la OIT está haciendo consultas adicionales con otras entidades gubernamentales respecto de la elaboración de planes de acción cuyos objetivos serán tanto dar respuesta a los alegatos presentados ante los órganos de control de la OIT en el marco de su mecanismo de tramitación de quejas como la eliminación en curso de las prácticas de trabajo forzoso en aquellas zonas que no se encuentran actualmente bajo el control directo del Gobierno.
16. Siguen recibándose quejas relativas a agricultores que por negarse a realizar trabajos forzosos son castigados con la pérdida de sus tierras, es decir, de su medio de subsistencia. Pese a haberse realizado las investigaciones pertinentes y, en muchos casos, probado la existencia de trabajo forzoso, estos agricultores siguen siendo castigados por cuanto las

autoridades locales les niegan el reconocimiento formal de ocupantes legítimos de sus tierras, lo que les deja en una situación de vulnerabilidad. El Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población se ha comprometido a dar seguimiento a esos casos a través del comité encargado de las cuestiones relativas a las tierras que se creó recientemente. La OIT ha examinado además una queja relativa a la subcontratación de mano de obra reclusa para intereses privados, lo que constituye una violación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Un estudio de la OIT ³, publicado en diciembre de 2015, destacó asimismo que el recurso al trabajo forzoso alcanza proporciones más amplias en la esfera privada dentro del contexto de la migración interna.

17. En este contexto, el Gobierno dio su acuerdo de principio para extender nuevamente, hasta diciembre de 2017, el Protocolo de Entendimiento Complementario, que se espera sea firmado en breve, y para actualizar el Memorando de Entendimiento como base para revitalizar y fortalecer el Plan de acción. El Gobierno también confirmó que el mecanismo de quejas seguirá funcionando durante el período que va desde el 1.º de abril de 2016 hasta el momento en que se firme la prórroga del Protocolo de Entendimiento Complementario. La OIT ha alentado asimismo al Gobierno a que reestablezca los grupos de trabajo de alto nivel y de nivel técnico, que comprenden representantes de los ministerios pertinentes y de las fuerzas armadas, a fin de tramitar las quejas y coordinar el programa. El Gobierno ha indicado que para noviembre de 2016 se establecerá un comité conjunto con la OIT a cargo de los asuntos laborales, incluida la eliminación del trabajo forzoso.
18. En la próxima fase debería darse prioridad a una serie de lagunas y cuestiones sin resolver en los anteriores planes de acción, en particular, las que se refieren a la formación continua de personal gubernamental pertinente para la aplicación efectiva de la ley. Esto incluiría a funcionarios de los ministerios, policías, fiscales, jueces, personal administrativo municipal (autoridades locales) y oficiales y suboficiales del ejército. Se intensificarán también las actividades de sensibilización, en particular mediante un acuerdo sobre la instalación de los carteles alusivos que se expondrán en los municipios de todo el país, con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos.
19. Se considera la posibilidad de que el Memorando de Entendimiento y el Plan de acción revisados hagan mayor hincapié en fomentar la responsabilización nacional y la capacitación de los mecanismos locales y nacionales para prevenir y poner fin al trabajo forzoso en aras de una mayor sostenibilidad. Cabe esperar que, mediante la sensibilización y la formación adecuadas, muchos asuntos que desembocan actualmente en la presentación de quejas formales puedan resolverse mediante un diálogo normal entre ciudadanos y sus autoridades locales. Lo que se busca en el fondo es que los casos de trabajo forzoso se resuelvan en la instancia jerárquica de menor nivel posible, y que los casos más graves queden en manos de la administración de justicia penal, que ha sido modernizada y goza ahora de mayor confianza y respeto de la opinión pública. En este sentido, el Gobierno ha manifestado su deseo de adoptar un planteamiento más descentralizado, con arreglo al cual las administraciones estatal y regional asuman mayor autoridad y responsabilidad en la aplicación de los planes de acción y en el cumplimiento de las leyes para erradicar el trabajo forzoso. El Gobierno también ha propuesto redoblar los esfuerzos de los interlocutores sociales para luchar contra el trabajo forzoso en el sector privado.

³ Véase: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/publication/wcms_440076.pdf.

Progresos en la promoción de la libertad de asociación y la libertad sindical

20. El entorno del mercado de trabajo en Myanmar sigue evolucionando a medida que se ponen a prueba en la práctica las nuevas leyes e instituciones, las organizaciones de empleadores y de trabajadores realizan una labor más activa, y surge una cultura de las relaciones laborales y el diálogo social.
21. Desde que entró en vigor la Ley de Organizaciones Sindicales, en 2012, el número de organizaciones sindicales registradas ha aumentado de manera constante. Hasta el 29 de agosto de 2016 se han constituido 2 113 organizaciones sindicales de base, 122 organizaciones sindicales municipales, 15 organizaciones de ámbito estatal y regional, ocho federaciones sindicales y una confederación. En contraposición, tan sólo se han registrado legalmente 28 organizaciones de base de empleadores, una organización municipal de empleadores y una federación de empleadores (marítima). Hay consenso tripartito sobre el hecho de que la Ley de Organizaciones Sindicales impone restricciones considerables a la constitución de organizaciones de trabajadores y de empleadores y que esta situación debería corregirse con carácter prioritario. La discriminación antisindical, en particular, los despidos y las listas negras de dirigentes sindicales representan una grave amenaza para la creación de organizaciones sindicales y la participación de los trabajadores en ellas.
22. Pese a todo, según la última encuesta de población activa, tanto el nivel de concienciación como el número de afiliados de las organizaciones de trabajadores y de empleadores siguen siendo muy bajos a nivel nacional: tan sólo el 0,1 por ciento de los empleadores son miembros de organizaciones de empleadores y el 0,4 por ciento de los trabajadores son miembros de organizaciones sindicales; y tan sólo el 2,4 por ciento de los empleadores y el 4,1 por ciento de los trabajadores son conscientes de sus derechos de constituir organizaciones de empleadores o de trabajadores y afiliarse a ellas.
23. Los conflictos laborales en Myanmar se centran en gran medida en las zonas industriales y en el sector textil. No hay disponibles por el momento estadísticas detalladas sobre huelgas, pero la investigación de la OIT sugiere que los conflictos laborales se concentran principalmente en Yangón, especialmente en el sector de la confección y del calzado. En 2014, más del 56 por ciento de los conflictos laborales en Myanmar tuvieron lugar en el sector textil. Esta cifra supone casi el triple de conflictos que en el siguiente sector con mayor incidencia, el de los productos de consumo, donde se registra el 19 por ciento de las huelgas.
24. Cabe decir, de manera incidental, que hay indicios de que, en los últimos tiempos, está aumentado tanto el número de huelgas como la duración de las mismas. Al parecer, el origen de los conflictos radica principalmente en una falta general de comprensión de la legislación laboral y de los principios básicos del empleo y de las relaciones de trabajo, una gestión deficiente de los recursos humanos en el lugar de trabajo, un marco jurídico contradictorio, impreciso y no necesariamente adecuado a su finalidad, así como en unos sistemas de prevención y resolución de conflictos poco efectivos. Las huelgas se convocan principalmente en relación con reivindicaciones por el aumento de salarios o la reducción de los horarios de trabajo, o en razón del incumplimiento por parte de los empleadores de las resoluciones y acuerdos a los que se ha llegado mediante procedimientos de conciliación y arbitraje, si bien estos casos son poco numerosos. Otro importante factor desencadenante de las acciones de huelga es el despido de dirigentes sindicales y de afiliados a causa de sus actividades sindicales. La Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacíficas, conforme a la cual se ha arrestado a trabajadores que se manifestaban pacíficamente, es objeto actualmente de una nueva revisión.
25. La OIT colabora con una serie de proyectos con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la creación de capacidades. El proyecto relativo a la promoción de la libertad

sindical y de asociación y el diálogo social en Myanmar, financiado por Noruega, concluyó en enero de 2016. A raíz del éxito de su fase inicial, que se centró en dar a conocer los conceptos, y también en la realización de actividades muy básicas de sensibilización y fomento de la capacidad a nivel de las empresas, así como en la prestación de apoyo a los mandantes tripartitos, en la segunda fase del proyecto se siguió prestando asistencia a las nuevas organizaciones sindicales y a los empleadores a nivel de empresa y de fábrica para que participaran en el diálogo social y, en particular, en la negociación colectiva y la solución de conflictos.

26. El proyecto logró algunos resultados esenciales. Entre otros, el número de participantes en las formaciones ofrecidas sobre sensibilización y creación de capacidades alcanzó los 8 000 al final del proyecto. La participación de las mujeres en esas formaciones, que en un principio se consideró como un desafío importante, aumentó del 22 por ciento en el primer año a casi el 35 por ciento en el segundo año del proyecto. Se lograron también varios hitos decisivos, entre otros, el reconocimiento y, en última instancia, el registro de varias federaciones sindicales y de una confederación de ámbito nacional, así como de una confederación de organizaciones de empleadores, y las primeras discusiones tripartitas sobre reforma de la ley laboral, que hace tan sólo unos pocos años no se habrían creído posibles.
27. En 2015 se puso en marcha un programa de creación de capacidades destinado específicamente a los empleadores, con apoyo técnico de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP). Este programa incluía ayudar a la principal organización de representación de los empleadores, la Unión de Federaciones de Cámaras de Comercio e Industria (UMFCCI), a establecer un nuevo departamento para ocuparse de asuntos relativos al trabajo y el empleo. Conjuntamente con la UMFCCI, la OIT ha venido participando en actividades de sensibilización en materia de legislación laboral para más de 1 000 empresas de todo el país, con una formación técnica complementaria que empezaba con su aplicación en la práctica. La OIT también dará apoyo a los empleadores para llevar a cabo una encuesta de empresas a fin de contribuir a formular posturas en materia de política que puedan sustentarse en datos concluyentes con respecto al salario mínimo y otras cuestiones. Asimismo, se respaldará a los empleadores mediante la elaboración de un manual de referencia sobre recomendaciones en materia de políticas para la reforma de la legislación laboral con el fin de que los empleadores lo utilicen durante el proceso de reforma.
28. Recientemente se inició un nuevo proyecto en colaboración con la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA) y la empresa H&M que tiene por objeto promover una buena práctica de relaciones laborales a nivel de empresa. El proyecto de mejora de las relaciones laborales en favor del trabajo decente y el desarrollo sostenible en la industria de la confección textil en Myanmar (el Proyecto OIT-H&M) tiene la finalidad de mejorar las relaciones laborales, el diálogo social y la igualdad de género en la industria textil.
29. Se dará mayor impulso a las actividades de la OIT en materia de promoción de la libertad sindical y el diálogo social mediante el Proyecto de Gobernanza del Mercado de Trabajo, que comprende un programa integral legislativo e institucional de reformas legales e institucionales con objeto de mejorar la gobernanza del mercado del trabajo. Este proyecto se basa en el reconocimiento de que las enmiendas legislativas y la creación de capacidades institucionales son complementarias y esenciales para mejorar la gobernanza del mercado del trabajo en general, lo cual requiere tanto de leyes habilitantes como de una práctica apropiada de las relaciones laborales.
30. En el marco de una iniciativa de reforma de la legislación laboral y de creación de capacidad institucional acordada en 2014 entre los Gobiernos de Myanmar, Dinamarca, Estados Unidos y Japón, la Unión Europea y la OIT, se está llevando a cabo un examen exhaustivo de toda la actual legislación laboral mediante un proceso organizado en tres etapas.

31. En la actualidad, la reforma del derecho laboral se centra en la legislación sobre relaciones laborales, a saber, la Ley sobre las Organizaciones de Trabajadores, la Ley sobre Solución de Conflictos Laborales y la Ley de Empleo y Desarrollo de las Competencias Profesionales. Entre las prioridades fundamentales de la reforma definidas por los interlocutores sociales figuran: los criterios y procesos para el registro de las organizaciones de trabajadores y de empleadores; las disposiciones para promover la negociación colectiva y prohibir la discriminación antisindical; la función de los comités de coordinación en el lugar de trabajo en la negociación colectiva y en la solución de conflictos; la falta de capacidad de los órganos de solución de conflictos y la falta de confianza en ellos; los largos procedimientos de solución de conflictos, y las sanciones débiles o ineficaces que no propician el cumplimiento de la ley ni el respeto por el Estado de derecho.
32. El proceso de reforma ha sido consultivo y han tenido lugar una serie de discusiones bipartitas y tripartitas, con asistencia técnica de la OIT, donde se han definido y debatido cuestiones prioritarias, y se han propuesto enmiendas. Está previsto que se celebren muchas más consultas de este tipo. La OIT ha estado colaborando también con el Parlamento para informar a los nuevos parlamentarios sobre las normas internacionales del trabajo y el punto de vista de la OIT sobre la legislación laboral y la reforma de las relaciones laborales.
33. Este proceso está contribuyendo también a que el Foro Nacional de Diálogo Tripartito se institucionalice como el principal mecanismo de ámbito nacional para el diálogo social. La quinta reunión del Foro se celebró el 28 de septiembre de 2016, con apoyo de la OIT en los servicios de secretaría, donde se debatió sobre una serie de prioridades de la reforma de la legislación del trabajo, las nuevas iniciativas para promover la seguridad y salud en el trabajo, y los retos actuales en materia de relaciones laborales.
34. Se ha ampliado también el proceso de reforma de la legislación del trabajo a fin de que abarque un abanico más amplio de sectores interesados, además de los mandantes tripartitos tradicionales, mediante la organización de un foro anual de partes interesadas sobre reforma de la legislación laboral y creación de capacidad institucional. De esta forma, el Gobierno de Myanmar, junto con sus interlocutores sociales, podrán contar con un lugar de reunión para dialogar con los inversores internacionales, los interlocutores para el desarrollo y los representantes de la sociedad civil sobre las iniciativas de la reforma en marcha y para fomentar relaciones constructivas entre los interlocutores nacionales e internacionales. Del 29 al 30 de septiembre de 2016 se celebró un segundo foro de partes interesadas al que asistieron 200 participantes nacionales e internacionales.

Marco para la colaboración futura de la OIT en Myanmar

35. Tras un proceso de consultas con el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a la OIT le complace presentar una propuesta de Marco para la colaboración con Myanmar en el futuro, tal como solicita el Consejo de Administración. El Marco fue examinado y aprobado en el quinto Foro Nacional de Diálogo Tripartito, celebrado el 28 de septiembre de 2016 y ahora se someterá a mayores consultas dentro del Gobierno. El texto completo del Marco se recoge en el anexo del presente documento.
36. El Marco tiene por objeto cubrir el período transitorio de 2016-2017 durante el cual se pueden adoptar medidas encaminadas al establecimiento de una oficina de país de la OIT y la elaboración de un Programa de Trabajo Decente por País, basados en un consenso tripartito, lo cual permitirá abordar los desafíos a los que se enfrenta el país en materia de trabajo decente y empleo. En este mismo período, la OIT seguirá respaldando a los mandantes mediante sus actividades en curso y sus actividades previstas en materia de apoyo técnico, proyectos e iniciativas que cubren la amplia gama de áreas prioritarias indicadas en el Marco.

37. Con arreglo al Marco se garantizará: 1) la compatibilidad con los objetivos generales del Gobierno en materia de política económica y social, y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; 2) conformidad con las normas internacionales de trabajo, en particular con los principios y derechos en el trabajo; 3) la celebración de consultas continuas con el Gobierno, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, y 4) flexibilidad para adaptarse a cambios constantes e inevitables.
38. El Marco se articula en torno a cuatro pilares de compromiso, que subrayan en particular los esfuerzos continuos por eliminar el trabajo forzoso y promover la libertad sindical como prioridades que fueron definidas por el Consejo de Administración en marzo de 2016. Estos pilares son los siguientes:
- a) **Firme compromiso con la eliminación del trabajo forzoso** para apoyar la paz y el desarrollo, en particular, mediante la ampliación del Protocolo de Entendimiento Complementario hasta diciembre de 2017 y la aplicación continua del mecanismo de presentación de quejas sobre el trabajo forzoso, así como la puesta en práctica de una fase actualizada del Plan de acción con objeto de eliminar el trabajo forzoso para resolver deficiencias y ámbitos de trabajo pendiente, consolidar la rendición de cuentas y garantizar la sostenibilidad. Se hará lo posible por ampliar el compromiso para poner fin al trabajo forzoso a nivel regional y estatal. La OIT colaborará también con el proceso de paz mediante una labor de promoción con las organizaciones étnicas armadas y la aplicación de proyectos con alto coeficiente de empleo en las zonas de alto el fuego y, cuando sea posible, en otras zonas afectadas por conflictos armados.
 - b) **Fortalecimiento de la libertad sindical y mejora de la gobernanza del mercado de trabajo** para apoyar la democratización y el principio de legalidad mediante un aumento de la creación de capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y de las instituciones de la administración del trabajo; el apoyo al proceso en curso para reformar la legislación mediante actividades de cooperación técnica y asesoramiento sobre leyes y políticas, y la institucionalización de los mecanismos de diálogo social, en particular, el Foro Nacional de Diálogo Tripartito.
 - c) **Mejora de las oportunidades de trabajo decente** con objeto de apoyar las prioridades económicas y sociales del Gobierno y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre otras medidas, con el apoyo a políticas coherentes del mercado del trabajo que garanticen la creación de puestos de trabajo y el crecimiento de la productividad; el fortalecimiento de los sistemas de información del mercado del trabajo; la promoción del desarrollo de las micro y las pequeñas y medianas empresas y de sistemas que respondan a las necesidades del mercado de trabajo en pro del desarrollo de competencias laborales y la educación y formación técnica y profesional; la promoción de una cultura preventiva de la seguridad y salud en el trabajo en sectores económicos específicos, y un piso de protección social integral e incluyente. La OIT seguirá respaldando también las actividades de sensibilización e investigación encaminadas a promover estrategias que favorezcan la responsabilidad social de las empresas y las prácticas empresariales responsables.
 - d) **Intervenciones específicas para poner fin a la discriminación en el lugar de trabajo y hacer realidad el trabajo decente para determinados grupos**, lo cual incluye la prestación de apoyo al desarrollo y aplicación de un plan nacional de acción sobre las peores formas de trabajo infantil; el fomento de una migración más segura, y el aumento de la sensibilización y de las capacidades para hacer frente a la discriminación en el lugar de trabajo y garantizar el trabajo decente para las mujeres, las personas con discapacidades y otros grupos específicos.

39. El Marco se registrará de forma transversal por las normas internacionales del trabajo, el tripartismo y el diálogo social, así como por el fomento de la igualdad de género.
40. Los proyectos y actividades emprendidos con arreglo al Marco se aplicarán y gestionarán en consulta con el Gobierno y los interlocutores sociales, y serán gestionados por OIT-Yangón, con el apoyo técnico de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico, en particular, del Equipo de Trabajo Decente en Bangkok, y de los departamentos en la Cartera de Políticas.

Conclusiones

41. La elección del nuevo Gobierno y el impulso que ha cobrado el proceso de paz han creado un nuevo marco para la labor de la OIT en Myanmar. Pese a que se sigue prestando una atención prioritaria a la eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil, así como a la promoción de la libertad sindical, la labor de la OIT se centrará también en las oportunidades de empleo, la reforma de la legislación laboral, la mejora de la gobernanza del mercado de trabajo y la no discriminación. El nuevo Marco para la colaboración propuesto sentará las bases para el desarrollo de un Programa de Trabajo Decente por País y la normalización progresiva de las actividades de la OIT en el país. La transición a una oficina de país de la OIT y la elaboración de un Programa de Trabajo Decente por País se registrarán por el Protocolo de Entendimiento Complementario, el Memorando de Entendimiento y por el Plan de acción conexo sobre trabajo forzoso a fin de asegurar que no se produzcan lagunas en materia de protección durante el período en que se instauren mecanismos nacionales nuevos y sostenibles para el futuro.

Proyecto de decisión

42. *El Consejo de Administración:*

- a) *acoge con agrado el compromiso renovado demostrado por el Gobierno de Myanmar de eliminar el trabajo forzoso mediante la prórroga del Protocolo de Entendimiento y del Memorando de Entendimiento hasta diciembre de 2017, y mediante la puesta en marcha de una nueva fase actualizada del plan de acción, en particular la intensificación de los esfuerzos que se realizan a nivel estatal y regional (pendiente de confirmación);*
- b) *acoge con agrado las medidas adoptadas por el Gobierno para reformar la legislación laboral, promover la libertad de asociación y la libertad sindical e institucionalizar el diálogo social;*
- c) *refrenda la propuesta de Marco para la colaboración de la OIT en Myanmar 2016-2017, elaborado en consulta con el Gobierno y los interlocutores sociales;*
- d) *pide al Director General que prosiga las discusiones sobre el establecimiento de una oficina de país de la OIT y la elaboración de un Programa de Trabajo Decente por País, y*
- e) *solicita al Director General que informe a la 331.ª reunión (noviembre de 2017) del Consejo de Administración sobre los progresos realizados en la aplicación del Marco para la colaboración.*

Anexo

Propuesta de Marco para la colaboración futura de la OIT en Myanmar

El siguiente Marco se elaboró a raíz de la dinámica establecida en años recientes por el marco provisional para la colaboración que fue refrendado por el Consejo de Administración en noviembre de 2012. Se basa en el documento estratégico titulado Programa sobre el Trabajo Decente como herramienta para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza (*Decent Work – a tool for economic development and poverty reduction*), que fue examinado y aprobado con los mandantes tripartitos durante una consulta nacional tripartita celebrada el 9 de octubre de 2012.

En marzo de 2016, el Consejo de Administración de la OIT solicitó al Director General que «presentara un marco para la colaboración futura de la OIT con Myanmar, que incluyera la eliminación del recurso al trabajo forzoso y la promoción de la libertad sindical y de asociación» en su 328.^a reunión en noviembre de 2016. Este es efectivamente el momento oportuno y apropiado para revisar y actualizar el marco de programación a la luz de las prioridades del nuevo Gobierno de Myanmar y de sus interlocutores sociales y de la evolución del proceso de paz. El Marco para la colaboración hace especial hincapié en continuar los esfuerzos para eliminar el trabajo forzoso y fortalecer la libertad sindical y de asociación como objetivos clave.

El nuevo Marco para la colaboración busca establecer objetivos a largo plazo que sirvan de orientación para la programación de la OIT durante el período transitorio de 2016-2017. En el período transitorio, se procurará elaborar un Programa de Trabajo Decente por País, basado en un consenso tripartito y destinado a abordar los desafíos con que se enfrenta el país en materia de trabajo decente y empleo. Durante ese período, la OIT seguirá proporcionando apoyo a los mandantes con sus actividades en curso y con sus actividades previstas en materia de apoyo técnico, proyectos e iniciativas que cubren la amplia gama de áreas prioritarias indicadas en el Marco.

El Marco fue elaborado mediante un proceso de consulta con el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y fue examinado y refrendado en el quinto Foro Nacional de Diálogo Tripartito el 28 de septiembre de 2016.

Principios básicos

En el proceso de elaboración del Marco se tuvieron en cuenta los principios siguientes:

- 1) compatibilidad con los objetivos generales del Gobierno en materia de política económica y social y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- 2) conformidad con las normas internacionales del trabajo, en particular con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como con otros convenios y recomendaciones pertinentes;
- 3) se elaboró en consulta con el Gobierno, los interlocutores sociales y otras partes interesadas;
- 4) flexibilidad suficiente para adaptarse a cambios constantes e inevitables.

Pilares del compromiso

Los cuatro pilares del Marco son los siguientes:

- 1) **Firme compromiso con la eliminación del trabajo forzoso para apoyar la paz y el desarrollo:**
 - a) prórroga del Protocolo de Entendimiento Complementario hasta diciembre de 2017 y restablecimiento del grupo de trabajo de alto nivel y del grupo de trabajo técnico para permitir el funcionamiento continuo del mecanismo de presentación de quejas sobre trabajo forzoso. El grupo de trabajo de alto nivel examinará y resolverá las cuestiones que se le planteen y fomentará el compromiso a nivel estatal y regional, mientras que el grupo de trabajo técnico se encargará de las investigaciones conjuntas, la mediación en los conflictos locales relacionados con el trabajo forzoso, el traslado de los casos difíciles acompañados de recomendaciones pertinentes al grupo de trabajo de alto nivel para decisión, y la coordinación entre las partes en conflicto;
 - b) actividades renovadas y más activas de divulgación, inclusive a través de los medios de comunicación, para dar a conocer mejor entre el público la cuestión del trabajo forzoso, el hecho de que está prohibido en la legislación nacional y el compromiso del Gobierno de eliminarlo;
 - c) prórroga del Memorando de Entendimiento y aplicación de una fase nueva y actualizada del Plan de acción estratégico para la eliminación del trabajo forzoso a fin de abordar las lagunas y las áreas de trabajo pendiente, reforzar la rendición de cuentas y garantizar la sostenibilidad;
 - d) compromiso de acabar con el trabajo forzoso en Myanmar, a nivel estatal y regional con estrategias y planes de acción locales en todos los niveles, inclusive actividades continuas de promoción con las organizaciones étnicas armadas;
 - e) fortalecimiento de los compromisos en los acuerdos de alto el fuego y la legislación humanitaria internacional para acabar con el trabajo forzoso mediante la aplicación de proyectos de la comunidad intensivos en trabajo, en las zonas donde hay alto el fuego y, cuando sea posible, en otras áreas afectadas por conflictos armados;
 - f) movilización del sistema público de servicios de inspección del trabajo y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que desempeñen un papel más importante en la eliminación del trabajo forzoso en el sector privado.
- 2) **Fortalecimiento de la libertad sindical y la libertad de asociación y mejora de la gobernanza del mercado de trabajo para apoyar el proceso de democratización y el Estado de derecho:**
 - a) aumento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para promover políticas del mercado de trabajo que incrementen la productividad y relaciones laborales armoniosas en los diferentes sectores, con inclusión de los sectores industrial, comercial, el sector de servicios y la agricultura, y en los niveles nacional, empresarial, regional y estatal;
 - b) apoyo al proceso de reforma de la legislación nacional en curso mediante actividades de cooperación técnica y de asesoramiento en materia de leyes y políticas y de la aplicación de las mismas;
 - c) aumento de la capacidad de los ministerios pertinentes, el Parlamento, las instituciones de administración del trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para elaborar un marco de legislación laboral y su aplicación;

- d) fortalecimiento e institucionalización de los mecanismos de diálogo social, en particular el Foro Nacional de Diálogo Tripartito, en calidad de principal comité de supervisión tripartito de las cuestiones relativas al mercado de trabajo, y aumento de su contribución a los procesos nacionales de planificación;
 - e) publicación y mayor divulgación de las leyes, reglamentos y directivas en materia de trabajo en inglés y en los idiomas locales;
 - f) análisis de las lagunas y actividades de sensibilización respecto de los convenios de la OIT, con vistas a su posible ratificación y/o incorporación en la legislación nacional.
- 3) **Mejora de las oportunidades de trabajo decente a través de un conjunto de iniciativas para apoyar las prioridades económicas y sociales del Gobierno y los Objetivos de Desarrollo Sostenible:**
- a) apoyo a políticas coherentes en materia de mercado de trabajo y de empleo que alienten la creación de empleos y el aumento de la productividad, en particular mediante un fortalecimiento de los sistemas de información sobre el mercado de trabajo; investigaciones sobre los aspectos relacionados con el empleo de los procesos de integración comercial y regional y el establecimiento de vínculos más estrechos entre las cuestiones relativas al mercado laboral y las cuestiones de nivel macro a través de una coordinación interministerial y la participación de los interlocutores sociales en las discusiones sobre políticas de nivel macro;
 - b) apoyo a un entorno más propicio para las micro y las pequeñas y medianas empresas (mpyme), en particular mediante una promoción en materia de políticas para integrar la cuestión de las mpyme en el proceso de reforma de la legislación laboral;
 - c) formación y apoyo técnico a las micro y las pequeñas y medianas empresas en aras de una sostenibilidad y un crecimiento de las empresas que generen empleos y trabajo decente;
 - d) promoción de sistemas reactivos al mercado de trabajo para desarrollar las competencias y la educación y la formación técnica y profesional y ampliar las oportunidades en estos ámbitos, en particular en las regiones desfavorecidas;
 - e) aumentar las actividades de sensibilización y las capacidades para promover una cultura de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo en sectores económicos específicos, en particular en los de la confección, la agricultura y la construcción;
 - f) promoción de discusiones sobre política y actividades de creación de capacidad para establecer un piso de protección social integral e incluyente y ampliar la cobertura de la seguridad social a grupos excluidos, y desarrollo de las capacidades de la Junta de seguridad social para emprender una reforma de las pensiones;
 - g) apoyo a actividades de sensibilización y a actividades de investigación para promover estrategias que fomenten la responsabilidad social de las empresas y las prácticas empresariales responsables.
- 4) **Intervenciones específicas para poner fin a la discriminación en el lugar de trabajo y hacer realidad el trabajo decente para determinados grupos:**
- a) prevención y eliminación del trabajo infantil a través de la elaboración y aplicación de un plan de acción nacional sobre las peores formas de trabajo infantil, incluido el trabajo infantil, y actividades constantes de sensibilización y de desarrollo de la capacidad de los principales actores para incorporar la problemática del trabajo infantil en los programas y políticas nacionales y locales;

- b) promoción de una migración más segura a través de políticas y programas destinados a proteger a las personas que migran tanto dentro como fuera del país y promover su reintegración satisfactoria;
- c) promoción de oportunidades de empleos seguros para las mujeres y los jóvenes a través de orientación profesional, promoción de la seguridad y salud y medidas para facilitar el acceso a actividades de capacitación profesional y a información con respecto a los empleos;
- d) aumento de las actividades de sensibilización y las capacidades para luchar contra la discriminación en el lugar de trabajo y garantizar trabajo decente a las mujeres, las personas con discapacidad y otros grupos específicos.

Cuestiones transversales

Normas internacionales del trabajo

El Marco estará en conformidad con las normas internacionales del trabajo, en particular con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como con otros convenios y recomendaciones pertinentes. El Marco ayudará a los gobiernos a cumplir sus obligaciones dimanantes de los convenios ratificados, y a adherirse a nuevos convenios, para sentar las bases del trabajo decente.

Tripartismo y diálogo social

Las actividades en virtud del Marco estarán diseñadas para respaldar los enfoques tripartitos y el fortalecimiento del diálogo social. Las actividades de creación de capacidad se adaptarán en función de los interlocutores sociales para llevar a cabo eficazmente un diálogo social y discusiones sobre políticas.

Promoción de la igualdad de género

El Marco promoverá un acceso equitativo para las mujeres y los hombres en todas las iniciativas y contendrá intervenciones proactivas que fortalezcan el papel de la mujer en la sociedad y en el mercado de trabajo. En las actividades del Marco se seguirá muy de cerca la situación de la igualdad de participación y también se utilizarán indicadores cualitativos para garantizar que las necesidades de la mujer sean atendidas eficazmente. Se velará por que todas las herramientas, materiales de formación, investigaciones y enfoques que se utilicen incorporen las temáticas del género y la igualdad.

Gestión y recursos

Los proyectos y actividades que se desarrollen como parte del Marco serán elaborados y gestionados en consulta con el Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población, los ministerios pertinentes y los interlocutores sociales por OIT-Yangón con el apoyo técnico de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico, en particular el Equipo de Trabajo Decente en Bangkok, y de servicios de toda la Organización. Se determinarán en detalle cuáles son las necesidades en materia de recursos como punto de partida de las actividades de movilización de recursos ante los donantes de la OIT. La secuencia y el alcance de las intervenciones se adaptarán en función de los recursos disponibles pero seguirán siendo consistentes y coherentes con respecto al Marco en su conjunto.