



## Consejo de Administración

323.ª reunión, Ginebra, 12-27 de marzo de 2015

GB.323/INS/4

Sección Institucional

INS

Fecha: 4 marzo de 2015

Original: inglés

### CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Seguimiento de la resolución relativa a las medidas sobre la cuestión de Myanmar adoptadas por la Conferencia en su 102.ª reunión (2013)

### Examen de la situación de Myanmar en lo referente a las cuestiones relacionadas con las actividades de la OIT, incluido el trabajo forzoso, la libertad sindical y de asociación y la repercusión de la inversión extranjera en las condiciones de trabajo decente

#### Finalidad del documento

En este documento se facilita información actualizada sobre las actividades de la OIT en Myanmar, como lo exige la resolución adoptada en la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013).

**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:** Oficina de Enlace de la OIT en Myanmar.

**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, que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 102.ª reunión (2013).



## Introducción

1. En cumplimiento de la 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.<sup>a</sup> reunión (2013), el presente informe proporciona un análisis sucinto sobre el proceso de reforma en curso en Myanmar y el correspondiente programa de trabajo de la OIT, junto con información detallada en relación con tres ámbitos esenciales, a saber:
  - a) los progresos realizados a fin de erradicar el uso sistemático del trabajo forzoso para 2015, según se prevé en el Memorando de Entendimiento suscrito entre el Gobierno de la República de la Unión de Myanmar y la OIT, de 16 de marzo de 2012;
  - b) los progresos en relación con la introducción y el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y el diálogo social;
  - c) las repercusiones de la inversión extranjera directa en el empleo y el trabajo decente.

## Contexto actual

2. Desde marzo de 2011, el Gobierno de la República de la Unión de Myanmar ha emprendido un proceso pluridimensional de reformas que abarcan los marcos político, económico, social y administrativo. A raíz de ello, el país ha pasado rápidamente de una situación de aislamiento y de dictadura militar represiva a un régimen más abierto (tanto en el plano económico como social) y democrático. El Gobierno y el Parlamento han acometido un programa legislativo de gran calado, en el que todos los ámbitos políticos y los procedimientos de aplicación correspondientes son objeto de examen y revisión. En todas sus reformas, el Gobierno se ha fijado dos objetivos prioritarios: la reducción de la pobreza y el desarrollo rural. Al mismo tiempo, ha puesto en marcha medidas para poner fin a los 60 años de conflicto armado entre las fuerzas gubernamentales y algunos de los 16 grupos armados no estatales, gracias a las cuales se han podido pactar 14 acuerdos bilaterales de alto el fuego y se han entablado negociaciones con todos los interlocutores para llegar a un acuerdo de alto el fuego a escala nacional como primer paso para entablar negociaciones formales de paz.
3. Además de continuar su amplio programa de reformas, el Gobierno ejerció la presidencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) durante 2014, una labor que ha desempeñado con éxito y ha sido muy encomiada.
4. Aunque se ha avanzado considerablemente en la formulación de políticas y la adaptación de los comportamientos que exige su aplicación, aún queda mucho por hacer. El nivel de confianza entre los interlocutores sigue siendo bajo, y la capacidad de las instituciones para cumplir sus objetivos es insuficiente. Si bien se han reconocido una serie de derechos de gran alcance, sigue existiendo un escaso nivel de comprensión de las nociones democráticas fundamentales y de las responsabilidades derivadas del ejercicio de tales derechos. Esta situación, unida a las elevadas expectativas que suscita la reforma en todas las capas sociales y la impaciencia por obtener resultados de ella, ha generado un cierto grado de descontento ciudadano, que está complicando más el proceso de reformas.
5. El auge del nacionalismo budista se refleja tanto en las propuestas legislativas de carácter discriminatorio que se han presentado al Parlamento como en los graves actos de violencia civil cometidos contra las minorías religiosas y étnicas del país, en particular contra los

grupos musulmanes que se identifican a sí mismos como grupos de la etnia rohingya, pero a los cuales el Gobierno sólo reconoce como bengalíes, una adscripción que implica atribuirles la condición de inmigrantes.

6. Prosiguen las conversaciones sobre el alto el fuego a escala nacional, en cuyo éxito todas las partes parecen estar empeñadas, aun cuando, a fecha de hoy, éstas no se han concretado en un acuerdo. Esto refleja el grado de complejidad de las cuestiones en juego y el escaso nivel de confianza entre los interlocutores. Mientras tanto, los acuerdos bilaterales de alto el fuego, aunque por lo general se respetan, siguen siendo frágiles, y persisten los graves conflictos armados entre las fuerzas gubernamentales y las de grupos armados no estatales, sin que hasta el momento se haya alcanzado ninguna tregua.
7. Se ha previsto la celebración de elecciones generales en el país para finales de octubre/principios de noviembre de 2015 y, aunque la campaña todavía no ha comenzado oficialmente, esta perspectiva incide en las actitudes que se adoptan. Las reacciones políticas al respecto se agrupan en torno a una serie de argumentos: algunos consideran que el Gobierno no ha dejado de comprometerse con el proceso de reformas pero que su capacidad de avanzar se está viendo obstaculizada por la evolución de la situación; otros sugieren que, en los últimos meses, se ha dejado que se estanque el proceso de reforma y de paz ante la preparación de las próximas elecciones; hay quienes afirman que algunos miembros del Gobierno, con el fin de no perder su base electoral tradicional, se están retirando del proceso de reformas; y, por último, otros opinan que la situación actual confirma la impresión que ya tenían desde un principio de que nunca hubo un verdadero interés en llevar a cabo las reformas. No hay modo de determinar si alguna de estas opiniones se ajusta a la realidad, pero basta con decir que la expectativa de las inminentes elecciones repercute en la estabilidad general, el proceso de reformas en curso y el proceso de paz en el país.
8. Aunque la situación política es objetivamente delicada y presenta importantes riesgos, el proceso de reformas sigue su curso; así, el Gobierno, en consulta con sus asociados para el desarrollo, está elaborando planes estratégicos de desarrollo a largo plazo, al tiempo que trata de adoptar medidas de efecto rápido; además, sigue aplicando su programa de reforma legislativa y está definiendo los mecanismos políticos, económicos, sociales y administrativos necesarios para su aplicación.

## **El programa de trabajo de la OIT**

9. Tras la supresión de las restricciones impuestas al mandato de la OIT por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012, se acordó, en consultas tripartitas mantenidas en octubre de ese mismo año, que la OIT elaboraría un programa de trabajo. La introducción de este programa ha dado lugar a que la Oficina de Enlace de la OIT en Myanmar, haya pasado de gestionar dos áreas de actividad en 2012 — la abolición de todas las formas de trabajo forzoso y la implantación de la libertad sindical y del diálogo social — a ocuparse, a partir de enero de 2015, de otros temas como la migración segura; el trabajo infantil; las normas internacionales del trabajo como herramientas para la paz y la reconciliación; el desarrollo de los medios de subsistencia y de infraestructuras que requieren una utilización intensiva de mano de obra; la enseñanza y formación técnica y profesional; los pisos de protección social y la seguridad social; la inversión responsable; la iniciativa empresarial y la creación de pequeñas y medianas empresas; la reforma de la legislación laboral y la capacitación institucional; las estadísticas del trabajo; el fomento de las capacidades de los interlocutores sociales; las relaciones laborales; y la seguridad y la salud en el trabajo. El presupuesto anual total ha aumentado de 1,4 millones de dólares de los Estados Unidos en 2012 a 5,1 millones en 2014, al igual que el número de funcionarios, que han pasado de 11 en enero de 2012 a 70 en diciembre de 2014; con la puesta en marcha de nuevos

proyectos en el primer trimestre de 2015, está previsto que el número total de funcionarios se eleve a 94.

10. Se celebraron consultas tripartitas el 4 y el 5 diciembre de 2014, durante las cuales se examinó el programa de trabajo de la OIT y se confirmaron las prioridades de los mandantes tripartitos. Se acordó que se establecería un foro tripartito nacional, que mantendría reuniones trimestrales, la primera de las cuales está prevista para la primera semana de marzo de 2015, y en la cual se discutirán el mandato del foro y el plan de trabajo para la elaboración de un Programa de Trabajo Decente por País.

## I. Progresos en la eliminación del recurso al trabajo forzoso

11. El Gobierno ha acordado prorrogar 12 meses más el Protocolo de Entendimiento Complementario, a partir del 26 de febrero de 2015.
12. Habida cuenta del bajo nivel de confianza que siguen inspirando las instituciones gubernamentales y de que la reforma del sistema de justicia, tan necesaria, sigue sin llevarse a cabo, el mecanismo de presentación de quejas previsto en el Protocolo de Entendimiento Complementario continúa siendo uno de los pocos sistemas de justicia alternativos dignos de confianza en el país. En 2014, se recibieron un promedio de 33 quejas mensuales comprendidas en el mandato del mecanismo, de las cuales 28 correspondían a casos individuales y cinco a quejas colectivas.
13. Si bien esta cifra representa sólo un pequeño aumento en comparación con el número de quejas recibidas en 2013, se considera que dicho incremento es debido a un mejor conocimiento de la ley por parte de los ciudadanos y a una mayor confianza en el mecanismo de presentación de quejas. La tipología de las quejas ha variado, lo que sería reflejo del nuevo entorno. El número de quejas contra miembros del ejército por la utilización de cargadores en zonas de conflicto se ha reducido, ya que actualmente el recurso a esa práctica se circunscribe, en su mayor parte, a las zonas donde continúa el conflicto armado, en particular los estados de Kachin y Shan, o a zonas en las que se ha desplegado un gran número de efectivos militares para reprimir disturbios sociales — en particular, en el estado de Rakhine. Aunque sigue habiendo quejas en las que se denuncia el recurso al trabajo forzoso por las autoridades civiles, su número ha disminuido, lo que indicaría que las actividades de sensibilización destinadas a los funcionarios gubernamentales han surtido efecto. Cabe señalar que la disminución del número de quejas parece ser más notable en la zona central de Myanmar que en las regiones fronterizas o de minorías étnicas. El Gobierno ha vuelto a confirmar verbalmente su intención de asignar una partida presupuestaria específica para financiar los costos salariales que entrañan las obras públicas y establecer procedimientos para asignaciones suplementarias, si fuese necesario. Según ciertas quejas recibidas, persisten las dificultades de financiación, por lo que las autoridades locales han recibido instrucciones de obtener contribuciones voluntarias de la comunidad para sufragar las actividades de obras públicas. En algunos casos, esas actividades acaban convirtiéndose en trabajo forzoso. Asimismo, según algunas informaciones, la corrupción a nivel local, alimentada por el lucro obtenido a través del nuevo mecanismo de financiación, está propiciando la continuación de las prácticas de trabajo forzado.
14. El número de quejas sobre trabajo forzoso en relación con la adquisición y la confiscación de tierras ha aumentado, lo que refleja la debilidad del sistema de administración de tierras y el incremento espectacular del valor de las tierras a raíz de la apertura de la economía. También se ha registrado un aumento de las quejas relativas al sector privado, que podría

obedecer a una mayor comprensión por parte de los ciudadanos del concepto jurídico de queja o denuncia y a la mayor confianza en el mecanismo de presentación de quejas.

15. El Grupo de trabajo estratégico para la eliminación del trabajo forzoso sigue supervisando la ejecución del plan de acción establecido para dar aplicación, en 2015, al Memorando de Entendimiento sobre la Eliminación del Trabajo Forzoso en Myanmar, que fue firmado en 2012. La gestión de los casos está a cargo de un grupo de trabajo técnico, que inicialmente estaba integrado por un alto representante de cada una de las siguientes instituciones: el ejército, el cuerpo de policía, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante, el Ministerio de Trabajo) y la OIT. Algunos de los miembros del grupo de trabajo técnico participaron en un programa de formación sobre la investigación de quejas relativas al trabajo forzoso que se impartió en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín. El grupo de trabajo técnico, con esa configuración, funcionó bien; sin embargo, a raíz de los cambios habidos en su composición, entre otros la incorporación de nuevos miembros que no habían recibido la formación pertinente, es de lamentar que, actualmente, la coordinación interinstitucional, la calidad de las investigaciones y la prontitud de las respuestas dejan que desear.
16. Coincidiendo con la misión del Director General Adjunto de Gestión y Reforma de la OIT en diciembre de 2014, se realizó un examen de los progresos logrados en el funcionamiento del mecanismo de presentación de quejas que contó con la participación del Ministro y el Viceministro de Trabajo y de numerosos directores generales y funcionarios superiores.
17. Se adjunta como anexo al presente documento un informe detallado sobre los progresos realizados con respecto a los distintos elementos del plan de acción, en el que se indican las actividades realizadas y en curso, así como los problemas y desafíos a los que aún hay que hacer frente.
18. Se siguen logrando avances y el Gobierno mantiene su compromiso de cumplir con el objetivo de eliminar el trabajo forzoso para 2015. Sin embargo, del análisis de las quejas se desprende que diversos aspectos siguen suscitando preocupación, como se explica a continuación:
  - a) aunque prosiguen las actividades de **sensibilización**, no ha comenzado aún la formación de instructores en los cuerpos del ejército y la policía, tal como estaba previsto. Esta actividad se considera fundamental para crear un entorno en el que ya no sea necesario el mecanismo de quejas. Todavía no es el caso. Con el apoyo del Ministerio de Información, se ha llevado a cabo una campaña de difusión pública en la prensa, la radio y la televisión que ha consistido en presentar la definición del concepto de trabajo forzoso, reiterar la idea de que el trabajo forzoso constituye delito y proporcionar orientación sobre la manera de presentar quejas a ese respecto. También se han distribuido folletos informativos en birmano y en los idiomas de los principales grupos étnicos. Dado el tamaño del país y el acceso limitado de una gran parte de la población a los medios de difusión social, el nivel de efectividad de la campaña sigue siendo bajo, por lo que se ha pedido al Gobierno que la amplíe y le dé un nuevo impulso.
  - b) Es preciso propiciar una mayor **rendición de cuentas**. En general, el ejército está respondiendo positivamente a las exigencias de rendición de cuentas y, además, se ha reforzado la aplicación de los reglamentos militares mediante la promulgación de ordenanzas en las que se recuerda que el recurso al trabajo forzoso en cualquiera de sus formas es delito. Se investigan todas las quejas presentadas contra militares y, en la mayoría de los casos, los presuntos autores son enjuiciados conforme al reglamento militar. En los 274 procesos judiciales incoados contra militares a raíz de las quejas

presentadas en el marco del Protocolo de Entendimiento Complementario se impusieron distintos tipos de sanciones, que abarcan desde amonestaciones formales, a multas, descenso de grado en el escalafón, pérdida de antigüedad con respecto a los derechos de ascenso y de pensión, expulsión con deshonor e incluso encarcelamiento. En cambio, según las informaciones, no se han incoado procesos judiciales al amparo de la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas en su versión enmendada desde que entró en vigor en 2012 para enjuiciar a civiles de los sectores público o privado responsables de haber recurrido al trabajo forzoso.

- c) La aparente **renuencia para cerrar definitivamente algunos casos** está socavando la confianza que se había concitado hasta ahora con respecto al mecanismo de tramitación de quejas. Algunas quejas, a pesar de estar prácticamente resueltas, continúan abiertas y, como resultado de ello, los querellantes siguen insistiendo en sus reclamaciones ante la OIT y, en algunos casos, en los medios de comunicación públicos. Uno de esos casos es el relativo a un grupo de agricultores que, tras haber presentado sus respectivas quejas por conducto del mecanismo pertinente, obtuvieron permiso para volver a sus tierras tradicionales, que habían sido confiscadas a raíz de que se hubieran negado a realizar trabajos forzosos en dichas tierras, cuya propiedad había sido transferida a los militares. Sin embargo, la Oficina del Catastro se ha negado a reconocer a los agricultores el derecho legal de ocupación señalando que, para hacerlo, se requiere la autorización específica de las autoridades militares, que hasta la fecha no se ha hecho efectiva.
- d) Conviene mencionar, en particular, un caso tramitado con arreglo al mecanismo de presentación de quejas relativas al trabajo forzoso que resulta muy preocupante. En diciembre de 2011, un capitán de la Fuerza Aérea, el Sr. U Chit Ko, envió un correo electrónico al Funcionario de Enlace de la OIT en el que preguntaba si la legislación para combatir el trabajo forzoso era aplicable a su situación. Unos 16 meses después de haber recibido ese mensaje, la OIT fue informada de que el capitán Chit Ko había sido enjuiciado por haber contactado con la OIT y que, en diciembre de 2012, un tribunal militar lo había declarado culpable y condenado a la expulsión con deshonor del ejército, y a diez años de prisión. Aunque en un primer momento el Gobierno desmintió esa información, posteriormente se confirmó que la comunicación mantenida con la OIT había sido la causa que motivó el enjuiciamiento y condena del capitán. Durante la misión realizada en diciembre de 2014, el Director General Adjunto reiteró sus peticiones anteriores de información sobre el caso y señaló al Ministerio de Trabajo que la OIT lo consideraba un caso grave. En enero de 2015, la OIT envió una nueva comunicación al Ministerio de Trabajo, que hasta la fecha no ha obtenido respuesta. Además de la situación personal del capitán Chit Ko, que debe ser aclarada y resuelta, la publicidad que se ha dado al caso de su encarcelamiento por contactar con la OIT está, obviamente, socavando la confianza en el mecanismo de presentación de quejas.

## II. **Progresos en materia de libertad sindical y de asociación y de diálogo social**

19. El proyecto relativo a la promoción de la libertad sindical y de asociación y el diálogo social en Myanmar, financiado por Noruega, surgió a raíz del proyecto para la promoción de los derechos en el trabajo en Myanmar, de un año de duración, que fue financiado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. En tanto que primer proyecto de ese tipo desde la reinstauración de un sistema de relaciones laborales, su fase inicial se centró en la introducción de conceptos, la realización de actividades muy básicas de sensibilización y fomento de la capacidad a nivel de las empresas, y la prestación de apoyo a los mandantes tripartitos. Incluyó también la colaboración con los dirigentes de los sindicatos

recientemente constituidos a fin de responder mejor a las necesidades de sus mandantes y llegar a nuevos afiliados potenciales, así como la promoción de un diálogo social bipartito y tripartito eficaz y constructivo en Myanmar. Aunque la sensibilización y el fomento de la capacidad con respecto a técnicas y conceptos básicos de las relaciones laborales seguían siendo actividades muy necesarias, también se requería la puesta en práctica de iniciativas complementarias que se basaran en dichas actividades básicas y se ampliaran a otros ámbitos de la gobernanza del mercado laboral para asegurar un enfoque amplio y holístico.

- 20.** En la segunda fase del proyecto, prosigue la prestación de asistencia a las nuevas organizaciones sindicales y a los empleadores a nivel de empresas y fábricas para que participen de manera eficaz en el diálogo social y, en particular, la negociación colectiva y la solución de los conflictos. El proyecto se ha concebido para ser aplicado de forma coordinada con otros proyectos de la OIT, como parte del programa de trabajo general de la Organización y, en particular, con el proyecto sobre trabajo forzoso y normas internacionales del trabajo, financiado por la Unión Europea; un programa sobre prácticas empresariales responsables, financiado por el Organismo Danés de Desarrollo Internacional; un proyecto sobre el sector de la confección textil, financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos del Gobierno de Suiza; un proyecto para desarrollar la capacidad de los empleadores, financiado con cargo a la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario, y el programa para la eliminación del trabajo infantil del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Se ha adoptado un enfoque de tres dimensiones que abarca la colaboración con las instituciones nacionales del mercado de trabajo, a fin de que éstas se encuentren en mejores condiciones para reconocer, aplicar y hacer respetar los derechos fundamentales en el trabajo; la colaboración — por separado y conjuntamente — con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para mejorar sus conocimientos y competencias en relación con el nuevo marco de relaciones laborales, la solución de conflictos, la negociación colectiva y la seguridad y salud en el trabajo; y la colaboración para promover unas relaciones laborales armoniosas y el diálogo social en el ámbito de la empresa, la rama de actividad o el sector, y a nivel regional y nacional.
- 21.** Desde 2012, fecha en que entró en vigor la Ley de Organizaciones Sindicales, el número de organizaciones sindicales registradas ha aumentado de manera continua. En enero de 2015, se habían constituido 1 458 organizaciones sindicales básicas, 53 organizaciones sindicales municipales y cuatro federaciones sindicales (todas ellas en el sector marítimo), así como 28 organizaciones básicas de empleadores, una organización municipal de empleadores y una federación de empleadores (marítima).
- 22.** Según los datos más recientes disponibles, la mayoría de las organizaciones sindicales se encuentran en el sector de la agricultura (66 por ciento). También existen numerosas organizaciones sindicales, entre otros, en los siguientes sectores: confección textil (6,5 por ciento); carga y descarga de mercancías (6,5 por ciento); bienes de consumo (5,2 por ciento); transporte y pesca (3,2 por ciento cada uno). En total, el número de afiliados de organizaciones sindicales es inferior a 100 000 (88 261 en septiembre de 2014)<sup>1</sup>, lo que representa menos del 0,3 por ciento del total de la fuerza de trabajo.
- 23.** A pesar del aumento del número de organizaciones sindicales básicas y, en menor medida, de organizaciones sindicales municipales, excepción hecha del sector marítimo, no quedan organizaciones registradas a nivel de los estados o de las divisiones o regiones, ni tampoco federaciones nacionales sindicales o de empleadores con arreglo a la Ley de Organizaciones Sindicales. Tras prolongadas negociaciones, actualmente el Gobierno reconoce también a las federaciones sindicales no registradas y a la confederación sindical

<sup>1</sup> Cabe señalar que esas cifras se refieren estrictamente al número de afiliados de las organizaciones sindicales básicas en el momento en que fueron registradas por el Gobierno. No se ha documentado la evolución del número de afiliados, y tampoco se dispone de datos desglosados por sexo.



recientemente constituida pero aún no registrada como representantes de sus respectivas organizaciones sindicales afiliadas registradas. Sobre esta base, se les ha invitado a participar en varias consultas relativas, entre otras cuestiones, a proyectos legislativos, y asimismo se les invitó a que designaran representantes para participar en las consultas nacionales tripartitas de diciembre de 2014 en relación con el programa de trabajo de la OIT.

24. En el contexto del desarrollo de las estructuras de diálogo social, se reconoce que los buenos resultados al respecto dependerán en gran medida del establecimiento de relaciones entre los interlocutores sociales basadas en la confianza y el respeto mutuo. Para ello es preciso introducir y adoptar algunas actitudes y enfoques nuevos, y que los empleadores y los trabajadores reconozcan que a ambas partes les interesa prestarse apoyo mutuo para lograr sus respectivos objetivos, diferentes pero directamente relacionados.
25. La negociación colectiva, aunque prevista en la ley, no es por el momento un concepto que se comprenda y se utilice en general. La mayoría de los convenios colectivos en vigor son, de hecho, acuerdos de solución de conflictos laborales y no abordan toda la diversidad de cuestiones que es preciso considerar con el fin de fomentar unas relaciones laborales sólidas. La legislación actual no proporciona orientación específica sobre el proceso de negociación colectiva y el marco institucional que articula la prestación de servicios de conciliación y arbitraje, muy embrionario aún, es poco conocido y requiere un fortalecimiento considerable de su capacidad.
26. Recientemente se ha realizado un análisis del sistema de relaciones laborales existentes, unos tres años después del establecimiento del marco legislativo y normativo pertinente, para evaluar en qué medida las leyes y las prácticas actuales fomentan unas buenas relaciones de trabajo. Según indican los resultados preliminares, basados en entrevistas con representantes de los trabajadores, los empleadores y el Gobierno, así como en un análisis de los datos esenciales procedentes de fuentes administrativas, los problemas de índole tanto jurídica como práctica obstaculizan el establecimiento, el registro y el desarrollo de sindicatos y de organizaciones de empleadores en Myanmar.
27. Aunque la Oficina sigue colaborando con todas las partes para resolver los problemas relacionados con el registro de organizaciones y continúa promoviendo la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva dentro del marco jurídico existente, parece necesario realizar un examen y una revisión del marco jurídico pertinente (en particular la Ley de Organizaciones Sindicales y la Ley sobre Solución de Conflictos Laborales, así como las normas conexas).
28. La Ley sobre Solución de Conflictos Laborales establece un sistema cuyo objetivo es respaldar el desarrollo de la negociación colectiva voluntaria en el país. Los órganos de conciliación reciben quejas relacionadas, principalmente, con los salarios y las prestaciones, las condiciones de empleo y los despidos improcedentes. Según las primeras conclusiones del examen relativo a las relaciones laborales, el desconocimiento general de la legislación laboral y los principios del diálogo social, así como la ineficacia de los sistemas de solución de conflictos laborales en el lugar de trabajo, contribuyen a esos conflictos.
29. Los casos relativos a salarios y condiciones de trabajo suelen resolverse a nivel de la empresa, o mediante conciliación a nivel municipal. Los casos que no se resuelven en esas instancias, se someten al órgano de arbitraje pertinente y, si procede, al Consejo Nacional de Arbitraje. Según la información actualmente disponible, casi todos los casos presentados al Consejo de Arbitraje se referían a despidos y en alrededor del 25 por ciento de esos casos el Consejo dictó orden de readmisión de los afectados. Se trató en su mayoría

de despidos de dirigentes de organizaciones sindicales y, al parecer, los empleadores no siempre cumplieron las órdenes de readmisión.

30. A principios de 2014, el Ministerio de Trabajo presentó un proyecto de enmienda de la Ley sobre Solución de Conflictos Laborales, que establecía sanciones más severas en caso de incumplimiento de las decisiones del Consejo de Arbitraje, incluida la posibilidad de imposición de penas de hasta tres meses de prisión. Se consideró una medida importante porque ofrecía a los trabajadores una protección adecuada contra actos de discriminación sindical en relación con su empleo y garantizaba el respeto del Consejo de Arbitraje como órgano cuasijudicial cuyas decisiones son definitivas y de aplicación directa. A fines de 2014 se promulgó la ley enmendada, que establecía sanciones pecuniarias más elevadas pero no preveía penas de prisión.
31. Se siguen realizando actividades específicas de sensibilización y de fomento de la capacidad, que se están ampliando para abordar también los acuerdos de negociación colectiva y los procedimientos simples de solución de conflictos a nivel de las empresas. Asimismo, se está elaborando una guía sobre legislación laboral a fin de ayudar a las partes a comprender las leyes laborales pertinentes. Ha aumentado el número de visitas a fábricas y empresas, cuyo objetivo es proporcionar asesoramiento más directo y preciso a los sindicatos y los empleadores en el lugar de trabajo en relación con el establecimiento y funcionamiento de comités de coordinación *in situ* y con la negociación colectiva y la prevención y solución de conflictos laborales. Se está prestando asistencia a los órganos de conciliación y pronto se iniciará un examen sobre los órganos de arbitraje, incluidos los marcos jurídicos y operativos pertinentes.
32. La Oficina ha prestado asistencia al Gobierno en el proceso de elaboración de nuevas disposiciones laborales o de modificación de las disposiciones en vigor, en consonancia con las normas internacionales del trabajo y tras la celebración de consultas con los interlocutores sociales. En el marco de una iniciativa de reforma de la legislación laboral y de creación de capacidad institucional acordada en 2014 entre el Gobierno de Myanmar, los Gobiernos de los Estados Unidos, Japón y Dinamarca, y la OIT, se llevará a cabo una revisión exhaustiva de la actual legislación laboral con el fin de promulgar un Código del Trabajo revisado, completo y coherente en un plazo de entre dos y tres años.
33. Esta actividad de establecimiento de bases se considera esencial; sin embargo, a raíz de la apertura de la economía, la velocidad con que se suceden los cambios es tal que los interlocutores sociales tienen que ocuparse, al mismo tiempo, de cuestiones de carácter técnico, como exámenes de políticas y de leyes a nivel nacional, procesos conexos de sensibilización y puesta en práctica y la gestión de los conflictos laborales. Esto supone una carga enorme para todas las partes y, particularmente, los interlocutores sociales. Aunque se está haciendo todo lo posible por avanzar de manera constructiva, es importante desplegar esfuerzos paralelos para canalizar las expectativas a fin de evitar el empecinamiento en actitudes contrapuestas.

### **III. Repercusiones de la inversión extranjera en las condiciones de empleo**

34. La inversión extranjera y la apertura de la economía al comercio y la competencia exterior han generado numerosas respuestas legislativas y normativas, en general positivas. Se han establecido marcos institucionales y se están adoptando medidas para eliminar los obstáculos administrativos. Los nuevos niveles de inversión, aunque importantes, no han sido tan altos como se había previsto; se considera que ello se debe a distintos factores, entre ellos, la incertidumbre provocada por la percepción de riesgos relacionados con la estabilidad o la situación política del país ante las inminentes elecciones, la falta de las

debidas garantías que ha de ofrecer un Estado de derecho a los inversores, el problema persistente de la corrupción, y los costos de la actividad empresarial habida cuenta de las limitaciones de la infraestructura y los bloqueos de los procesos.

- 35.** El Marco de reformas económicas y sociales, publicado en diciembre de 2012, tiene por objetivo acelerar la integración de Myanmar en la comunidad internacional. En él se presentan las prioridades de política del Gobierno para los tres próximos años, haciendo especial hincapié, entre otras prioridades, en la promoción de la inversión nacional y extranjera, la aplicación efectiva de políticas de desarrollo centradas en las personas y la reducción de la pobreza. Su tercera fase, centrada en la reforma administrativa, se puso en marcha en 2014. Entre las principales reformas económicas figura la nueva ley destinada a asegurar un entorno estable para la inversión extranjera, que se aprobó en noviembre de 2012. Esta Ley de Inversiones Extranjeras se proponía facilitar la integración del país en la economía mundial y regional mediante el comercio y las entradas de inversión extranjera directa. Además del establecimiento del nuevo marco jurídico, Myanmar también está reformando sus procedimientos administrativos e infraestructura interna a fin de eliminar las restricciones que se siguen imponiendo a la inversión.
- 36.** Todavía no se dispone de estadísticas actualizadas y precisas que sirvan de orientación a los inversores que se proponen iniciar una actividad empresarial en Myanmar. El Gobierno considera que esto tiene máxima prioridad, y tiene la intención de elaborar estadísticas más transparentes y accesibles. Entre los asociados para el desarrollo que contribuyen a esta iniciativa figuran, entre otros, la OIT (encuesta de población activa); el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Banco Mundial (censos); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (estadísticas empresariales), y la Unión Europea (estadísticas comerciales).
- 37.** Según los principales datos disponibles, en Myanmar:
- a) la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) real ha aumentado del 5,1 por ciento en el ejercicio 2009-2010 al 6,4 por ciento en 2012-2013 y al 6,8 por ciento en 2013-2014, principalmente debido a las inversiones extranjeras. El Banco Asiático de Desarrollo estima que la tasa anual de crecimiento podría ser del 7 al 8 por ciento en las próximas décadas;
  - b) los ingresos anuales per cápita son sólo de 900 dólares de los Estados Unidos, los más bajos de los países de la ASEAN;
  - c) la tasa de desempleo es del 1,7 por ciento pero la del subempleo es del 37,5 por ciento<sup>2</sup> y la proporción de trabajadores pobres es del 26 por ciento para los hombres y del 25 por ciento para las mujeres;
  - d) las entradas de inversión extranjera directa aumentaron en 2010-2011 hasta alcanzar casi los 20 000 millones de dólares de los Estados Unidos pero en 2011-2012 se redujeron a 4 600 millones de dólares de los Estados Unidos. El grueso de la inversión extranjera se ha destinado a los sectores de la energía eléctrica, el petróleo y el gas, y la minería, aunque también se ha destinado un volumen considerable a grandes proyectos de construcción como el aeropuerto de Nay Pyi Taw y a infraestructuras de telecomunicaciones.

<sup>2</sup> Se trata de estimaciones, por no disponer todavía de las cifras definitivas de la encuesta de población activa.

**38.** El marco normativo y jurídico para la inversión extranjera se basa en lo siguiente:

- a) la Ley de Inversiones Extranjeras, promulgada en noviembre de 2012, que prevé una «lista negativa» en virtud de la cual se autoriza la inversión extranjera en todas las actividades no enumeradas como prohibidas o restringidas;
- b) la Ley de Inversiones de los Ciudadanos, que prevé un marco de inversiones único, ya que armoniza los incentivos y procedimientos relacionados con la inversión para los inversores nacionales y extranjeros;
- c) la Ley de Empleo y Desarrollo de las Competencias Profesionales, a cargo del Ministerio de Trabajo, que tiene por objetivo asegurar que la capacitación profesional mejora la empleabilidad;
- d) la Ley de Competencia, a cargo del Ministerio de Comercio, que tiene por objetivo asegurar una competencia leal mediante el control de los acuerdos anticompetitivos, los monopolios y las fusiones;
- e) la Ley de Zonas Económicas Especiales, que tiene por objetivo superar los problemas de infraestructura a fin de atraer la inversión extranjera directa y aumentar las exportaciones; esta ley prevé nuevos incentivos fiscales a la inversión en diversos emplazamientos estratégicos, y
- f) el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que entró en vigor el 18 de diciembre de 2014 tras haber sido ratificado por el Gobierno en 2013. Con la constitución de un grupo de trabajo técnico tripartito en el que participan múltiples partes interesadas, se iniciaron las labores encaminadas a garantizar el establecimiento del marco legislativo requerido.

**39.** A nivel macroeconómico, las principales cuestiones que se plantean son las siguientes:

- a) *el establecimiento de un marco de inversión adecuado:* dicho marco se centra en la promoción de una conducta empresarial responsable en Myanmar. Se puede hacer mucho en este ámbito, por ejemplo, intensificando las consultas públicas sobre proyectos legislativos o de inversión, así como sobre los derechos laborales y humanos. En este marco se han de tener en cuenta las repercusiones de las inversiones en la creación de empleo y, en particular, se ha de velar por que las inversiones extranjeras sean intensivas en empleo y contribuyan al crecimiento del empleo. Además, se ha de prestar atención a la cuestión de la adquisición de tierras, en particular para grandes proyectos de inversión. Los derechos de propiedad todavía no están bien establecidos y no se está consultando a las comunidades que viven en las tierras que se están adquiriendo para los grandes proyectos de construcción;
- b) *la necesidad de transparencia y de cambios sistémicos:* las empresas, en particular las PYME, tienen dificultades para invertir en el país debido a la falta de transparencia en las políticas y medidas económicas. La falta de confianza sigue siendo un gran problema en el país, en particular para los posibles inversores. La Ley de Inversiones Extranjeras, aunque representa un avance considerable, deja muchas cuestiones sin resolver. No se han establecido mecanismos para proteger a los inversores, el proceso de autorización es lento y hay una larga lista de sectores en los que la inversión extranjera está prohibida o restringida. En 2014, el Gobierno ratificó la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y recientemente se han adoptado medidas para extender la aplicación de los principios de transparencia a otros sectores clave de la economía;

- c) *las cuestiones de desarrollo*: uno de los muchos desafíos a los que se enfrenta el país es establecer un Gobierno que tenga la capacidad para responder a las necesidades de desarrollo de Myanmar, en particular mediante la adopción de medidas destinadas a mejorar el suministro de electricidad y los servicios de transporte y telecomunicaciones, desarrollar los servicios de educación y de salud, y mejorar el acceso al agua salubre y limpia. Se está atendiendo a todas estas necesidades de desarrollo, pero los retos son inmensos y tomará cierto tiempo superarlos. Ahora bien, se trata de cuestiones prioritarias y determinantes para garantizar que los resultados del crecimiento económico se repartan de manera inclusiva y contribuyan a reducir la pobreza y aumentar la estabilidad en el país. Los cambios sistémicos son esenciales para abordar las múltiples y continuas dificultades socioeconómicas que pueden impedir que Myanmar alcance un verdadero desarrollo;
- d) *el cumplimiento de los compromisos para el establecimiento de la Comunidad Económica de la ASEAN*, con el que se pretende que la ASEAN se convierta en un mercado y base de producción únicos; una región económica altamente competitiva; una región de desarrollo económico equitativo, y una región plenamente integrada en la economía mundial. Myanmar se propone abordar las limitaciones legislativas y reglamentarias que impiden el oportuno cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco de la ASEAN y reforzar el Ministerio de Planificación Nacional y Desarrollo Económico, organismo nacional de coordinación para la Comunidad Económica de la ASEAN. Se está prestando especial atención al reconocimiento mutuo de las competencias profesionales a fin de facilitar la libre circulación de personas dentro de la Comunidad Económica de la ASEAN;
- e) *la necesidad de eliminar los obstáculos a la entrada de inversión extranjera directa para ayudar a las industrias nacionales*: el Gobierno está promoviendo la eliminación de obstáculos y está mejorando los servicios de apoyo en esferas como la financiación del comercio, el acceso a los mercados y la facilitación del comercio.
40. Por el momento no es posible determinar claramente qué repercusiones tiene la inversión extranjera en la creación de empleo. Según la Comisión de Inversiones de Myanmar, el pasado año se crearon unos 300 000 empleos. Sin embargo, no está claro si se trata de nuevos empleos o de empleos ya existentes en empresas nacionales que se han transferido a empresas extranjeras. Los inversores están teniendo dificultades para encontrar trabajadores calificados y para hacer frente a los altos costos de inversión (vinculados con el suministro irregular de electricidad, la infraestructura limitada, la falta de información empresarial centralizada, y los procedimientos de registro engorrosos).
41. El aumento de la competencia extranjera comporta ventajas e inconvenientes para las PYME. Es importante que se garantice a las PYME cierta protección, ya que constituyen la columna vertebral de la economía de Myanmar e impulsan la creación de empleo. Además, las PYME necesitan apoyo para poder mejorar su productividad y las condiciones de trabajo. El acceso limitado a la financiación y la falta de servicios de apoyo empresarial eficaces para las PYME limitan su capacidad para beneficiarse de las oportunidades de crecimiento.
42. El fomento de la inversión en el sector agrícola sigue representando un desafío. La contribución de la agricultura al PIB fue del 30,5 por ciento en 2012-2013 y su participación en el empleo total fue del 61,2 por ciento en 2010-2011. Pese al elevado potencial de creación de empleo en este sector, las nuevas inversiones hasta la fecha han sido muy modestas.

43. El sector manufacturero representó el 19,9 por ciento del PIB y la participación de las manufacturas en el empleo fue del 11,3 por ciento en 2010-2011. Las principales industrias manufactureras son las de elaboración de alimentos y bebidas, los textiles y la confección de prendas de vestir, donde predominan las PYME. El reto que se plantea aquí es cómo transformar las inversiones que se hacen en el sector de manera que se convierta en un sector generador de empleo.
44. Myanmar ha venido registrando un crecimiento sostenido del número de turistas desde 2008, y en 2012 registró una importante tasa de crecimiento del 30 por ciento. La cuestión fundamental en el sector del turismo es cómo mantener el interés de los turistas por Myanmar y cómo lograr un turismo responsable, de manera que las comunidades se beneficien del crecimiento del sector gracias a la generación de empleo e ingresos.
45. Los ámbitos prioritarios a los que ha de orientarse la contribución de la OIT son los siguientes:
- a) *la mejora de los sistemas de información sobre el mercado de trabajo:* la OIT está prestando asistencia al Ministerio de Trabajo y a la Oficina Central de Estadística para la realización de una amplia encuesta de población activa, el trabajo infantil y la transición de la escuela al trabajo. El objetivo de esta encuesta es proporcionar la información más reciente sobre las tendencias del mercado de trabajo a fin de orientar la formulación de políticas sociales y económicas y la elaboración de programas;
  - b) *la prestación de apoyo para la reforma de la legislación laboral y la promoción de la coherencia entre las políticas:* el Gobierno está poniendo en marcha una nueva iniciativa, en colaboración con la OIT y los asociados para el desarrollo, que comprenderá dos etapas. La primera etapa entraña la prestación de apoyo técnico para enmendar o actualizar la legislación vigente y colmar las lagunas legislativas fundamentales; la segunda etapa se centrará en la formulación y aplicación de una estrategia de dos a tres años de duración para la elaboración de un código del trabajo integral, moderno, coherente y conforme a las normas internacionales del trabajo;
  - c) *la prestación de apoyo para el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes tripartitos con miras a promover inversiones y prácticas empresariales responsables:* a través de diversos proyectos de cooperación técnica, la OIT tiene previsto:
    - i) fortalecer la capacidad de la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la República de la Unión de Myanmar, de las asociaciones empresariales y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en materia de investigaciones, asesoramiento de políticas y prestación de servicios a los mandantes;
    - ii) reforzar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y de la legislación nacional;
    - iii) promover el diálogo tripartito con miras a lograr inversiones y prácticas empresariales responsables.
46. Se han realizado análisis de la cadena de valor de sectores económicos con alto potencial de creación de empleo, como los sectores de la confección textil, la pesca y el turismo, prestando especial atención a la contribución de las PYME en estos sectores. Estos análisis, cuando se completen, permitirán determinar los principales factores que limitan el aumento de las inversiones, la mejora de la productividad, el aumento del empleo y la mejora de las condiciones de trabajo en toda la cadena de suministro. Se están formulando recomendaciones para realizar intervenciones destinadas a promover el trabajo decente en estos sectores e impulsar el desarrollo de las PYME.

47. Se está aplicando un nuevo proyecto de cooperación con la Unión Europea, con un componente específico relativo a la promoción de la responsabilidad social de las empresas entre los inversores nacionales y extranjeros directos, en particular en lo que respecta a las normas del trabajo y su aplicación en las zonas económicas especiales (ZEE) y en otras iniciativas comerciales desarrolladas en zonas de conflicto o cerca de esas zonas. En el marco del desarrollo de las ZEE para propiciar la inversión nacional y extranjera en las zonas de conflicto o en su proximidad y en emplazamientos poblados mayoritariamente por grupos étnicos, muchos de los cuales habían sido desplazados durante el conflicto, la OIT está colaborando con el Gobierno, los parlamentos locales, los gobiernos locales, contratistas, inversores, y empleadores y trabajadores y sus organizaciones para establecer un marco general de la legislación laboral y promover la cooperación en las relaciones laborales mantenidas en el lugar de trabajo, la aplicación de las normas internacionales del trabajo y la participación de la comunidad con miras a restablecer la confianza y promover el respeto mutuo para reforzar la cohesión entre los grupos étnicos. Se establecerán comités consultivos tripartitos dentro de las ZEE. Asimismo, se establecerán comités de enlace con la comunidades próximas a las ZEE, con el fin de facilitar la comunicación entre dichas comunidades y los responsables de las ZEE a fin de reducir al mínimo las posibles violaciones de los derechos humanos en el contexto del desarrollo y funcionamiento de las ZEE y procurar que las comunidades se beneficien al máximo de la existencia de las ZEE mediante la creación de oportunidades de empleo directo.
48. Sin bien las respuestas de política positivas, en particular en relación con la política del mercado de trabajo y la reforma legislativa (por ejemplo, en las esferas de la libertad sindical y de asociación, la eliminación del trabajo infantil, el salario mínimo, la seguridad y salud en el trabajo y la educación y formación técnica y profesional) pueden imputarse, en parte, a la apertura de la economía a las inversiones extranjeras y al comercio, por el momento no se puede determinar con precisión las repercusiones que tiene la inversión extranjera en la creación de empleo. Las nuevas inversiones han creado sin duda oportunidades de empleo, pero gran parte de esas inversiones se realizan en sectores con bajo coeficiente de mano de obra. Además, no está claro si se trata de una verdadera creación de empleo o simplemente de traslados de empleo, en la que el personal calificado deja de trabajar en empresas nacionales para trabajar en las nuevas empresas. La competencia y la necesidad de demostrar que se aplican las normas en las relaciones comerciales internacionales han llevado a algunos sectores a adoptar códigos de conducta, en los que se hace especial hincapié en las normas internacionales del trabajo, el medio ambiente y la responsabilidad social. Más de 50 empresas nacionales han firmado la Iniciativa del Pacto Mundial. Sin embargo, se trata de actividades de base de alcance limitado, en el sentido de que por el momento las repercusiones directas y positivas en las condiciones de trabajo apenas se aprecian.





## Anexo

### Plan de acción conjunto para la eliminación del trabajo forzoso de aquí a 2015

#### 1. Sensibilización

Objetivo	Asegurarse de que todos los ciudadanos de Myanmar tengan conocimiento de lo que constituye trabajo forzoso, tengan acceso a la información sobre sus derechos y responsabilidades en virtud de la legislación y tengan la capacidad para ejercer dichos derechos cuando proceda.
Actividades realizadas o en curso	Con la aprobación del Gobierno, se han elaborado folletos informativos en birmano y los idiomas de las principales etnias. Los folletos se han distribuido ampliamente a los grupos beneficiarios en las distintas zonas geográficas del país, incluidas las zonas rurales y étnicas remotas. Se han realizado cursos de formación específicos para los jueces, el personal del Departamento de Administración General, el personal del Ministerio de Trabajo, los funcionarios de los cuerpos de policía y de bomberos. Sin embargo, es necesario dar un mayor impulso (incluso a la formación de formadores) para alcanzar una cobertura en los planos central y regional durante el año 2015. Esto se aplica especialmente a la policía especializada en la investigación y el enjuiciamiento de los responsables de la imposición de trabajo forzoso tal como se define en el Código Penal, con especial énfasis en la cuestión del trabajo en condiciones de servidumbre. En 13 de los 14 estados y regiones, se han llevado a cabo seminarios conjuntos de sensibilización (Ministerio de Trabajo y OIT) destinados a las autoridades gubernamentales locales. El reciente taller conjunto de formación de formadores destinado a los miembros de la comunidad local y los representantes gubernamentales a nivel estatal del estado de Chin, cuyo objeto es apoyar las actividades de sensibilización conjuntas, permanentes y autosostenibles, es un modelo que ha de aplicarse en otros estados y regiones. Se han celebrado en Yangón talleres de medio día destinados a los periodistas nacionales, y han comenzado a organizarse talleres similares a nivel regional y estatal. Se ha impartido formación a personal de las Naciones Unidas y de organizaciones internacionales no gubernamentales, y se ha establecido un programa para llevar a cabo más actividades de este tipo en 2015. Se están revisando y actualizando las directrices prácticas destinadas a las Fuerzas Armadas (Tatmadaw), el Departamento de Administración General y otros departamentos de Gobierno para someterlas a la aprobación del Grupo de trabajo estratégico para la eliminación del trabajo forzoso y proceder a su difusión.
Actividades pendientes	La formación de formadores planificada para el personal militar, la programación sistemática de presentaciones conjuntas destinadas a los reclutas de la academia militar, los oficiales de mando, y los oficiales y suboficiales en sesiones de formación en el empleo siguen pendientes, así como la programación sistemática de actividades de formación o sensibilización destinadas a los parlamentarios, el personal docente y los profesores universitarios. Si bien las Fuerzas Armadas (Tatmadaw) han compartido constantemente con la OIT las informaciones relativas a las acciones judiciales en curso, se ha mantenido hasta la fecha la confidencialidad a este respecto y, por tanto, sigue pendiente de ejecución el acuerdo de publicar trimestralmente la información relativa a las acciones judiciales.

Desafíos	La aplicación práctica de la formación recibida es irregular, puesto que se siguen recibiendo quejas de trabajo forzoso provenientes de zonas donde se han realizado actividades de formación y seminarios conjuntos (Magway, Yangón y Sagaing son ejemplos de ello). En cambio, en un caso reciente registrado en Rakhine las autoridades locales que habían recibido formación tomaron iniciativas positivas para suprimir el recurso al trabajo forzoso antes de que la OIT interviniera oficialmente. Hasta la fecha, el Grupo de trabajo estratégico para la eliminación del trabajo forzoso no ha estado en condiciones de impartir formación específica destinada al personal docente y los profesores universitarios, pese a que así se había acordado en el plan de acción oficial. En 2013, se programó a través del Grupo de trabajo estratégico un plan de formación de formadores para el personal militar, pero los plazos resultaron demasiado cortos para que la OIT pudiera llevarlo a cabo. No ha habido respuesta a las solicitudes formuladas con el fin de volver a organizar un plan como el mencionado.
----------	--

## 2. Continuación de las actividades en el marco del Protocolo de Entendimiento Complementario

Objetivo	Apoyar la estrategia general para la eliminación del trabajo forzoso a través de la puesta en marcha y aplicación efectiva del mecanismo de presentación de quejas.
Actividades realizadas o en curso	Se siguen recibiendo casos — para 2014 el promedio es de 33 casos por mes. El Protocolo de Entendimiento Complementario se ha prorrogado todos los años desde 2008. Se ha establecido un grupo focal técnico de coordinación operativa para la gestión de los casos. El Grupo de trabajo estratégico para la eliminación del trabajo forzoso se reúne en promedio dos veces al año y examina los progresos realizados en el marco del plan de acción. Cuatro funcionarios locales de la OIT han sido nombrados en zonas regionales para cumplir las funciones de puntos focales locales para el sistema de gestión de casos y de puntos de contacto para la extensa red de cerca de 1 500 facilitadores voluntarios para la tramitación de quejas.
Actividades pendientes	Las respuestas de los militares, en particular en relación con el reclutamiento de menores, son positivas. Sin embargo, no es el caso de las respuestas a las quejas relativas a las autoridades civiles y el sector privado. Puede decirse lo mismo de las medidas de rendición de cuentas adoptadas respecto de los infractores. Según lo acordado, los funcionarios de la policía y el Ministerio de Trabajo que originalmente constituían el grupo focal técnico siguieron un curso de formación en el Centro Internacional de Formación de la OIT sobre investigación de quejas de trabajo forzoso — lamentablemente, el participante militar no pudo asistir y, posteriormente, tanto los funcionarios del cuerpo de policía como del Ministerio de Trabajo que recibieron la formación fueron reemplazados. Esto supone que ningún miembro del grupo siguió la formación especializada convenida, lo que se refleja en la calidad de la coordinación y las investigaciones, y posteriormente en las decisiones adoptadas. Si bien la falta de personal capacitado es un problema crítico en todas las instituciones consideradas, la gravedad es aún mayor tratándose del Ministerio de Trabajo, por ser éste el punto focal de coordinación del Gobierno.
Desafíos	La obtención de respuestas completas, que permitan cerrar los casos, es un desafío importante en gran número de casos. Las instituciones asociadas (como las Fuerzas Armadas (Tatmadaw) y el Departamento de Administración General) reconocen su incapacidad para tomar medidas que permitan cerrar algunos casos. Esto se debe, por ejemplo, a la renuencia a reconocer oficialmente el derecho de un querellante a volver a ocupar sus tierras a pesar de haber sido autorizado de manera oficiosa a hacerlo, o a la incapacidad para iniciar una acción penal por el recurso a trabajo forzoso o en condiciones de servidumbre en el sector privado, aun cuando las propias autoridades hayan liberado a la víctima de esa situación. Al parecer esto se debe a la falta de cooperación entre los ministerios y a la permanente confusión que existe en cuanto a quién tiene la autoridad o la responsabilidad de investigar los casos de trabajo forzoso, de iniciar acciones judiciales y de dictar decisiones sobre tales casos.

**3. Emprender investigaciones y adoptar las medidas correctivas necesarias en relación con todas las alegaciones con respecto a las cuales todavía no se ha recibido ninguna respuesta y que se documentan en los comentarios de los órganos de control de la OIT**

Objetivo	Cumplimiento satisfactorio de todas las obligaciones jurídicas dimanantes del mecanismo de control de la OIT.
Actividades realizadas o en curso	Está en curso de elaboración la lista de todos los alegatos con respecto a los cuales todavía no se ha recibido ninguna respuesta. Cuando se haya finalizado se someterá al Grupo de trabajo estratégico para la eliminación del trabajo forzoso con miras a una acción futura. Dado que la mayoría de los casos pendientes se refieren a hechos ocurridos en las zonas afectadas por conflictos, se ha obtenido un acuerdo de principio del Centro por la Paz de Myanmar, de los grupos étnicos armados implicados y de las organizaciones de la sociedad civil que participan en esta acción. La financiación para ese fin se obtuvo en 2014.
Actividades pendientes	Las actividades comenzarán cuando se haya ultimado la lista y cuando las principales partes interesadas en el proceso de paz le hayan dado su visto bueno a fin de asegurarse de que las actividades apoyen el proceso de paz y reconciliación en el marco de la negociación de acuerdos de alto el fuego y de paz.
Desafíos	El número de casos pendientes es importante y constituye un desafío obtener datos brutos provenientes de diferentes fuentes para establecer un organigrama de trabajo. En vista de la falta de especificidad de los casos, podría ser necesario intervenir sobre una base comunitaria en lugar de tratar casos individuales concretos. Los cambios en los nombres administrativos de los lugares que figuran en los alegatos iniciales registrados por la Comisión contribuyen a aumentar las dificultades del procesamiento de los datos.

**4. Actividades específicas en ámbitos de política y categorías de trabajo identificadas como causas reales o potenciales del recurso al trabajo forzoso**

Objetivo	Ofrecer una política sostenible y prácticas adecuadas sin recurrir al trabajo forzoso.
----------	--

**4.A Trabajo forzoso directa o indirectamente asociado a las obras públicas e importantes proyectos de construcción, incluidas las zonas económicas especiales (ZEE)**

Actividades realizadas o en curso	Se ha elaborado una lista de las principales obras públicas y proyectos de construcción, que se ha transmitido a la OIT. Se han designado puntos focales del Gobierno para dos ZEE. Se han establecidos contactos y se han entablado relaciones con los consejos de las ZEE y las redes comunitarias de las organizaciones de la sociedad civil. La financiación para este fin se obtuvo en 2014.
Actividades pendientes	Se está preparando un programa especial de sensibilización destinado a los directivos, supervisores, trabajadores, contratistas, subcontratistas, autoridades gubernamentales asociadas y comunidades locales, y en breve la OIT pondrá en marcha esta iniciativa.
Desafíos	Las ZEE parecen estar desarrollándose a un ritmo más lento del previsto inicialmente en dos ubicaciones, y a un ritmo más rápido en la tercera. La información disponible respecto del desarrollo de cada ZEE es limitada, por lo que ha resultado difícil determinar las esferas que requieren un apoyo prioritario.

**4.B Trabajo forzoso directa o indirectamente asociado a proyectos de desarrollo energético**

Actividades realizadas o en curso	Se ha facilitado a la OIT una lista de proyectos de desarrollo energético.
Actividades pendientes	Debido a las limitaciones de recursos, las medidas se centrarán inicialmente en los proyectos de desarrollo energético concebidos para dar servicio a las ZEE. La labor se realizará de forma conjunta con el programa para las ZEE.
Desafíos	Los mismos que figuran en el punto 4.A.

**4.C Trabajo forzoso vinculado a la ausencia de fondos a nivel local**

Actividades realizadas o en curso	Se han concluido las directrices prácticas, pero están siendo revisadas para ajustarlas a los cambios realizados en las asignaciones del presupuesto nacional de Myanmar, que incluye una provisión específica para el componente salarial de los proyectos de obras públicas.
Actividades pendientes	Los informes de los administradores de municipios sobre los proyectos de obras públicas efectuados con financiación local, y los informes de auditoría estatales/regionales de los proyectos locales aún no han sido sometidos al Grupo de trabajo estratégico.
Desafíos	La OIT continúa recibiendo quejas en relación con la falta de financiación local para llevar a cabo obras públicas y proyectos de infraestructura. En algunas zonas parece que persiste la expectativa de que la comunidad contribuya a la realización de obras públicas locales — contribución que con frecuencia se espera que revista la forma de trabajo voluntario. La propia iniciativa del Gobierno de realizar una auditoría formal de su programa de desarrollo demuestra su compromiso de apartarse de las prácticas de trabajo forzoso. Se acoge con satisfacción la reciente iniciativa del Parlamento de establecer un comité que examine los procedimientos de contratación pública. Sin embargo, al parecer los costos de la mano de obra correspondientes a las obras públicas a nivel estatal no forman parte del mandato del comité.

**4.D Reclutamiento forzoso de adultos para los servicios de defensa y la milicia**

Actividades realizadas o en curso	Se ha promulgado un nuevo reglamento militar sobre el reclutamiento voluntario que ha sido aplicado por las Fuerzas Armadas (Tatmadaw). Aunque se siguen recibiendo quejas de reclutamiento forzoso o reclutamiento mediante engaño, el número de quejas ha descendido significativamente. Las diligencias judiciales contra el personal militar responsable del reclutamiento forzoso (cuatro casos con cinco cargos) siguen en curso según se ha registrado a través del mecanismo de presentación de quejas.
Actividades pendientes	Siguen pendientes los siguientes puntos del plan de trabajo: 1. Presentación de los informes de investigación sobre el carácter involuntario del reclutamiento. 2. Inclusión de la milicia en un seminario de sensibilización.
Desafíos	En la última reunión del Grupo de trabajo estratégico se informó a la OIT de que el Ministerio de Defensa no podía facilitar actividades de sensibilización a grupos paramilitares debido a la complicada estructura de mando entre la milicia y las Fuerzas Armadas (Tatmadaw) así como al carácter delicado del proceso de paz en curso.

**4.E Reclutamiento de menores (menos de 18 años) para los servicios de defensa y la milicia (véase el plan de acción 5)**

#### 4.F Trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso

Actividades realizadas o en curso	La OIT es miembro oficial del Grupo de trabajo sobre la trata de personas desde 2012. A través del mecanismo de presentación de quejas relativas al trabajo forzoso, se ha recibido un total de 95 quejas de trabajo en condiciones de servidumbre y/o trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso que han sido remitidas a la unidad de la policía de lucha contra la trata de seres humanos. Las fuerzas de seguridad de los países interesados han efectuado las investigaciones oportunas con el respaldo de los proyectos de la OIT en dichos países. Como resultado, se han localizado 113 víctimas de la trata de seres humanos, que han podido regresar a sus hogares y se ha enjuiciado a los responsables.
Actividades pendientes	Es preciso delimitar claramente el sistema de remisión de casos entre el Grupo de trabajo estratégico y el Grupo de trabajo sobre la trata de personas. En algunos casos, las investigaciones de los casos notificados relativos a la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso siguen estando a cargo de un representante del Ministerio de Trabajo. Como resultado, la policía es reacia a emprender acciones judiciales sobre la base de las conclusiones de otro ministerio. Es necesario impartir formación para velar por que la policía y el personal del Ministerio de Trabajo comprendan bien los conceptos de trata, trabajo forzoso y trabajo en condiciones de servidumbre, a fin de garantizar que la ley se aplique de manera óptima.
Desafíos	Lograr la cooperación entre organismos, en particular entre el Ministerio de Trabajo, la unidad de la policía de lucha contra la trata de seres humanos y la unidad de la policía de delincuencia transnacional. Conseguir que la policía y los representantes del Ministerio de Trabajo encargados de efectuar las investigaciones comprendan el concepto de trabajo en condiciones de servidumbre y de los componentes de la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso. En la actualidad, el Ministerio de Trabajo no está aprovechando las competencias del funcionario que recibió formación específica para investigar dichos casos.

#### 4.G Trabajo infantil forzoso o en régimen de servidumbre

Actividades realizadas o en curso	El Gobierno de la República de la Unión de Myanmar ratificó el Convenio núm. 182 en diciembre de 2013, y éste entró en vigor en diciembre de 2014. A raíz de la ratificación, la OIT ha conseguido financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos para respaldar el programa del Gobierno destinado a eliminar la utilización del trabajo infantil. El Programa sobre la Eliminación del Trabajo Infantil en Myanmar (My-PEC), de una duración prevista de cuatro años, comenzó a funcionar a comienzos de 2014. El programa tiene por objeto respaldar la normativa en materia de trabajo infantil y las modificaciones del marco legislativo, así como realizar investigaciones para identificar las áreas específicas de intervención que están previstas para el último año del programa.
Actividades pendientes	La OIT va a lanzar una campaña de sensibilización con carteles sobre el trabajo forzoso, que incluirá el trabajo en condiciones de servidumbre. La campaña se centrará en lugares estratégicos y se prevé que se ponga en marcha para junio de 2015.
Desafíos	El nivel de sensibilización de la policía y los inspectores del trabajo en relación con el trabajo en condiciones de servidumbre sigue siendo muy bajo. Tanto el My-PEC como los proyectos de la OIT sobre trabajo forzoso se esforzarán por resolver este problema, pero parece que la práctica se ha convertido casi en una tradición aceptada en Myanmar, por lo que será necesario lograr un cambio de actitud.

**4.H Trabajo forzoso en el sector privado en particular el trabajo doméstico**

Actividades realizadas o en curso	La OIT continúa organizando talleres de sensibilización con organizaciones de trabajadores de todo el país y, además de las actividades de sensibilización en curso, lanzará en breve una campaña con carteles acerca del trabajo forzoso, que incluirá el trabajo forzoso en el sector privado y en el trabajo doméstico.
Actividades pendientes	Se organizará un taller sobre trabajo forzoso con la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la República de la Unión de Myanmar (UMFCCI).
Desafíos	El sector privado ocupa un lugar central en el proceso de reforma y, aunque las organizaciones empresariales representativas señalan la necesidad de que se consideren las dimensiones sociales, el enfoque sectorial tiende a dar importancia al valor económico del crecimiento y prestar menos atención a las cuestiones relativas a la protección y a la aplicación práctica de las normas de trabajo.

**4.I El recurso, por parte de los servicios de defensa, a civiles (o reclusos) para el transporte de cargas, en particular en zonas de conflicto**

Actividades realizadas o en curso	Se ha puesto fin a la práctica consistente en recurrir al trabajo penitenciario para la realización de tareas militares de transporte de cargas en zonas de conflicto. La OIT ha proporcionado comentarios técnicos acerca del proyecto ley de prisiones para velar por que las prácticas de trabajo penitenciario se ajusten a las normas relativas al trabajo forzoso. Se han dictado instrucciones militares por las que se ordena que no se recurra a civiles para el transporte de cargas en zonas de conflicto, así como órdenes que proporcionan instrucciones para la contratación de mano de obra voluntaria para las actividades de transporte en zonas exentas de conflicto. Según algunas informaciones, la utilización de cargadores ha disminuido considerablemente, en particular en las zonas exentas de conflicto y en las zonas en que se ha declarado el alto el fuego. Sin embargo, se siguen recibiendo informes relativos a su utilización en zonas de conflicto. La OIT tomó nota de que en un caso, a modo de sanción, se redujo en un año el período de servicio con derecho a pensión de un capitán, después de que se determinara que había recurrido a un civil para el transporte de cargas.
Actividades pendientes	El Ministerio del Interior se ha comprometido a facilitar a la OIT la versión más reciente del proyecto de ley de prisiones.
Desafíos	El Parlamento ha estado examinando el proyecto de ley de prisiones durante un período de tiempo considerable. Ni la OIT ni ningún otro organismo, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha visto en su totalidad el proyecto de ley. Sólo se han proporcionado las partes que se consideran pertinentes para el mandato de cada organismo, por lo que ha resultado difícil brindar asesoramiento sobre la coherencia general del proyecto de ley o identificar los principios a que se refieren los redactores al abordar estas cuestiones.

**4.J La imposición de trabajo forzoso, por los servicios de defensa y autoridades civiles, a civiles para que efectúen tareas de vigilancia o centinela**

Actividades realizadas o en curso	Tras la promulgación de órdenes militares e instrucciones administrativas, no se han comunicado formalmente casos de imposición de tareas de centinela desde 2012.
Actividades pendientes	La OIT no dispone de copias de las instrucciones dictadas en sus archivos.
Desafíos	La OIT sigue recibiendo denuncias verbales acerca de la utilización de civiles para tareas de centinela en zonas de conflicto como Kachin, Shan, Sagaing y Rakhine.

**4.K Trabajo forzoso impuesto mediante la adquisición/confiscación de tierras**

Actividades realizadas o en curso	En algunos casos, se ha permitido que vuelvan a ocupar sus tierras a cientos de agricultores que habían sido expulsados de sus tierras tradicionales por negarse a aceptar condiciones de empleo equivalentes al trabajo forzoso impuestas por los «nuevos dueños» de dichas tierras.
Actividades pendientes	La OIT sigue abordando la cuestión de la ordenación territorial tanto a nivel de política como en su aplicación práctica, ya que está relacionada, directa e indirectamente, con el trabajo forzoso y hace referencia al Convenio núm. 29 y a la Recomendación núm. 35. Sigue habiendo problemas para cerrar dichos casos, debido a la reticencia para formalizar el derecho de ocupación que se ha reestablecido a las víctimas.
Desafíos	Las autoridades siguen siendo reticentes a aceptar el vínculo que existe entre la política de ordenación territorial y el concepto de trabajo forzoso.

**4.L Trabajo forzoso asociado a la política económica de autosuficiencia del Ministerio de Defensa**

Actividades realizadas o en curso	A pesar de que el Gobierno, incluidas las Fuerzas Armadas (Tatmadaw), acordó incluir este tema en el plan de acción y que dicha propuesta fue aprobada por el Consejo de Ministros, posteriormente las Fuerzas Armadas (Tatmadaw) negaron que existiera dicha política. Indicaron que, de producirse tales prácticas, éstas no formaban parte de una política oficial, por lo que no se justificaba que la OIT adoptara medidas especiales. Apuntaron que las quejas de trabajo forzoso impuesto con esas prácticas deberían tramitarse a través del mecanismo habitual de presentación de quejas. En la práctica, se había recibido un número relativamente elevado de este tipo de quejas y se seguían recibiendo informaciones sobre el recurso a esta práctica, en particular en zonas rurales y fronterizas alejadas, que en ocasiones iba asociada a la confiscación de tierras y, en otras, a la imposición de trabajo por las unidades militares locales para la realización de actividades de jardinería, agrícolas o comerciales.
Actividades pendientes	No se ha publicado directiva alguna. Se sigue informando de casos en los que regimientos locales recurren al trabajo forzoso de la población local para satisfacer sus necesidades de autosuficiencia. Aunque se trata de un número reducido de casos, la mayoría de ellos sigue sin resolverse.
Desafíos	Las Fuerzas Armadas (Tatmadaw) siguen negando la sanción oficial de una política de autosuficiencia y no están de acuerdo con que se lleve a cabo ninguna intervención específica, u otra medida, para poner fin a la práctica sancionada.

**4.M Trabajo forzoso vinculado a la construcción y/o mantenimiento de los campamentos militares**

Actividades realizadas o en curso	Se ha dictado una instrucción militar que prohíbe el uso del trabajo forzoso para actividades de mantenimiento/construcción en zonas de conflicto y, además, regula la contratación de mano de obra voluntaria para esas tareas en zonas exentas de conflicto.
Actividades pendientes	Se ha solicitado que se dicten y difundan directrices operativas en apoyo de la medida mencionada y que se aclare el procedimiento para la contratación de este tipo de mano de obra.

Desafíos	Las Fuerzas Armadas (Tatmadaw) han indicado que el recurso al trabajo forzoso de civiles para la construcción o el mantenimiento de campos constituye una vulneración de los reglamentos militares, y debería tratarse de la misma manera que otras quejas de trabajo forzoso — no debería considerarse ninguna intervención especial de apoyo. Si bien el número de este tipo de quejas ha disminuido, se sigue informando a la OIT acerca de la utilización de trabajo forzoso para la construcción de campos en los estados de Karen y Rakhine y la región de Sagaing.
----------	---

**5. Lucha contra el trabajo forzoso impuesto mediante el reclutamiento de menores de edad (menor de 18 años) para los servicios de defensa y la milicia, en particular a través del apoyo al acuerdo definitivo y la aplicación de un plan de acción conjunto en relación con los niños afectados por conflictos armados (Resolución 1612 del Consejo de Seguridad)**

Actividades realizadas o en curso	El plan de acción conjunto del equipo de tareas de supervisión y presentación de informes en el país sobre violaciones graves cometidas contra los niños afectados por conflictos armados fue firmado en junio de 2012. Este mecanismo adicional funciona en paralelo con el mecanismo de presentación de quejas de la OIT con el fin de poner término al reclutamiento forzoso de menores de edad. Se han puesto en marcha los canales de comunicación y sistemas de remisión necesarios para asegurar la colaboración entre ambos mecanismos. La OIT ha compartido sistemáticamente con el equipo de tareas y el Grupo de trabajo estratégico para la eliminación del trabajo forzoso su análisis sobre el registro de casos de la OIT relativos al reclutamiento militar de menores de edad y a los arrestos de prófugos menores de edad considerados como desertores, con miras a mejorar los procedimientos de selección y reclutamiento y hacer frente al problema del reclutamiento de supuestos desertores menores de edad. En respuesta a las quejas de la OIT, 510 reclutas menores de edad han sido licenciados, de los cuales 140 lo han sido desde enero de 2014, y se han comunicado 274 notificaciones de enjuiciamiento a miembros del personal militar.
Actividades pendientes	Se ha llegado a un acuerdo para que 36 prófugos que son objeto actualmente de órdenes de detención sean licenciados mediante la correspondiente ceremonia, que se espera tenga lugar durante el primer trimestre de 2015. En el plan de acción se decidió que la OIT recibiría periódicamente una lista de personas arrestadas o encarceladas por desertión con el fin de verificar la legitimidad de esa imputación habida cuenta de la edad de esas personas en el momento de su reclutamiento. Todavía no se ha recibido dicha lista. Se sigue negociando la posibilidad de realizar inspecciones en las milicias vinculadas a las Fuerzas Armadas (Tatmadaw) en razón de la presencia de reclutas menores de edad en sus filas.
Desafíos	No se han resuelto todavía las disparidades entre la política relativa al arresto y enjuiciamiento al máximo nivel de prófugos menores de edad y la práctica que se aplica a nivel de batallón y regimiento del ejército en esta materia. No se ha autorizado el acceso a las prisiones para verificar la edad de esas personas y se ha denegado el acceso a las milicias debido al carácter delicado de las negociaciones de paz en curso.

**6. Apoyo al sistema judicial (civil y militar) y a otras instituciones, como las comisiones/comités parlamentarios y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la evolución de sus funciones, en particular, en el marco de la formulación constante de leyes y políticas que prohíben el recurso al trabajo forzoso y de la aplicación de las mismas**

Actividades realizadas o en curso	Continúan las presentaciones periódicas organizadas conjuntamente por la OIT y el Ministerio de Trabajo en las sesiones de formación en el servicio de jueces y en los cursos para jueces pasantes.
-----------------------------------	---



Actividades pendientes	<p>Hasta el momento no se ha autorizado el acceso a la academia militar ni a otras instituciones de formación en el servicio de oficiales y suboficiales a fin de realizar presentaciones conjuntas destinadas a oficiales del ejército en relación con sus responsabilidades en la celebración de juicios sumarios. Aunque se han mantenido reuniones preliminares con comités parlamentarios a nivel nacional para debatir sobre los principios fundamentales del trabajo forzoso, estas reuniones están aún por celebrar con los parlamentarios a nivel estatal y regional. Continúan las reuniones de sensibilización con los principales partidos de la oposición. En lo que se refiere a la obligación del Grupo de trabajo estratégico en virtud del plan de acción de apoyar la elaboración de políticas y la redacción de leyes y reglamentos que incidan directa o indirectamente en el trabajo forzoso, se ha alentado al Fiscal General a que, en calidad de miembro del Grupo de trabajo estratégico, vele por que se verifique que los proyectos de ley o los reglamentos elaborados por los ministerios competentes sean coherentes y se ajusten a las obligaciones internacionales en la materia antes de ser presentados al Parlamento para su aprobación.</p>
Desafíos	<p>El sistema judicial no está libre de injerencias políticas. Persisten los indicios de que las antiguas costumbres siguen vigentes y de que los jueces y los candidatos a jueces están sometidos a ellas. Continúa sin fomentarse un debate abierto entre la OIT y los aspirantes a jueces sobre las nociones e interpretaciones jurídicas.</p> <p>La gran mayoría de procedimientos judiciales incoados por denuncias presentadas en el marco del mecanismo de tramitación de quejas de la OIT en razón del reclutamiento de menores de edad, y en menor medida en razón de prácticas tradicionales de trabajo forzoso con implicación del ejército, se desarrollan en el marco de un juicio sumario militar. Únicamente se han registrado tres casos de enjuiciamiento civil por trabajo forzoso en virtud del artículo 374 del Código Penal, en respuesta a las quejas presentadas por la OIT. Sin embargo, no se tiene constancia de ningún enjuiciamiento de este tipo desde la aprobación de la Ley de enmienda a la Ley sobre la Administración de Distritos y Aldeas, de 2012, en la que se establecieron sanciones específicas por el recurso al trabajo forzoso.</p> <p>Pese a que, en 2014, entraron en vigor nuevas leyes que otorgan cierta independencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, muchos consideran que ésta sigue estando sujeta a restricciones de carácter político y no constituye un órgano independiente con la legitimidad suficiente para aplicar los mecanismos de presentación de quejas de manera equitativa e imparcial.</p>

**7. Asistencia a la lucha contra la pobreza y la creación de empleo en las zonas fronterizas donde se han firmado acuerdos de paz, mediante la aplicación de modelos de buenas prácticas de empleo**

Actividades realizadas o en curso	<p>La OIT no ha dejado de dialogar periódicamente con el Centro por la Paz de Myanmar, las comunidades étnicas y sus organizaciones armadas no estatales que participan en las negociaciones de paz en curso, y ha forjado relaciones muy consolidadas con todas las partes implicadas en los diversos conflictos. En el marco de la Iniciativa de Apoyo a la Paz en Myanmar, la OIT ha prestado su apoyo a varias actividades de proyectos piloto en las zonas afectadas por conflictos de los estados de Chin, Mon y Karen, y de las regiones de Bago y Tanintharyi, con objeto de respaldar el proceso de paz mediante el reparto de los beneficios que se deriven de ésta entre las comunidades afectadas. Entre estas actividades cabe citar: el establecimiento de relaciones de confianza entre los protagonistas respectivos y las comunidades locales; la formación de funcionarios de enlace encargados de velar por la paz como coordinadores entre el Gobierno, los grupos armados no estatales y las comunidades locales para el control del alto el fuego y la solución de conflictos; y el apoyo al establecimiento de mecanismos de gobernanza local para acomodar a las personas desplazadas internamente que regresan a sus aldeas de origen al término de las hostilidades y facilitarles el acceso a medios de subsistencia sostenibles y adaptados a la situación de conflicto (suministro de agua potable, infraestructuras a pequeña escala que requieran mucha mano de obra, formación profesional, apoyo a la iniciativa empresarial — para la micro, pequeña y mediana empresa —, en particular,</p>
-----------------------------------	--

---

	<p>acceso a mecanismos de financiación y vías de entrada en el mercado). Además, está prevista la puesta en marcha, el 15 de marzo de 2015, de un proyecto de cuatro años de la Unión Europea para la consolidación de la paz en el estado de Shan.</p>
Actividades pendientes	<p>La reforma reciente de las estructuras de apoyo a la paz basadas en los asociados para el desarrollo y la consiguiente falta de financiación han provocado demoras en el cumplimiento de las expectativas que permiten pasar a la Fase 2 del programa piloto en el estado de Mon.</p>
Desafíos	<p>El proceso de paz de Myanmar es sumamente complejo, con múltiples protagonistas y problemas aún sin resolver que abarcan aspectos políticos, económicos y sociales que deberán tenerse en cuenta en las conclusiones de fondo de toda negociación de paz. Desde 2012 se han firmado catorce acuerdos bilaterales de alto el fuego y se está negociando un alto el fuego a escala nacional. No obstante, no está siendo fácil llegar a un acuerdo sobre el orden del día ni el procedimiento para las importantes conversaciones de paz que tendrán lugar posteriormente. En el estado de Kachin y el estado septentrional de Shan, continúan las hostilidades entre las fuerzas gubernamentales y los grupos armados no estatales, que no son parte todavía en los acuerdos bilaterales de alto el fuego. Tal como cabe esperar en situaciones de conflicto complejas y de larga data, las cuestiones de confianza condicionan sensiblemente las iniciativas de participación comunitaria.</p>