



ALTA REPRESENTANTE
DE LA UNIÓN PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 1.6.2016
JOIN(2016) 24 final

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Elementos para una estrategia de la UE frente a Myanmar/Birmania: una asociación especial para la democracia, la paz y la prosperidad

1. MYANMAR/BIRMANIA: EL PAPEL DE LA UE EN EL ÉXITO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Myanmar/Birmania ha experimentado cambios notables desde el inicio de las reformas en 2011, y la entrada en funciones, en abril de 2016, de un nuevo Gobierno elegido democráticamente brinda una oportunidad histórica. Para la Unión Europea, constituye un interés estratégico prestar su pleno apoyo a una transición satisfactoria hacia una gobernanza democrática efectiva y un desarrollo sostenible, y movilizar todas las políticas e instrumentos pertinentes de la UE a tal efecto.

El 8 de noviembre de 2015, el pueblo de Myanmar/Birmania votó por abrumadora mayoría a favor de abandonar el régimen militar, dando a la Liga Nacional para la Democracia, el partido de la oposición, una mayoría absoluta en el Parlamento. El 15 de marzo de 2016, Htin Kyaw, aliado de Aung San Suu Kyi, fue elegido primer Presidente civil en más de cinco décadas, mientras que ella asumía el puesto de Consejero de Estado, Ministro de Asuntos Exteriores y Ministro de la Oficina de la Presidencia.

La nueva Administración, con poca experiencia de gobierno, se enfrenta a desafíos ingentes. Entre ellos figuran la consolidación de la democracia, la promoción de la paz y la reconciliación étnica, el avance de las reformas constitucionales, el desarrollo institucional y la reforma del sector de la seguridad, así como el fomento del Estado de Derecho y de los derechos humanos. El Gobierno de la Liga Nacional para la Democracia tendrá que responder a las enormes expectativas en cuanto al aumento de los ingresos y la calidad de los servicios básicos mediante el crecimiento económico y un desarrollo sostenible inclusivo.

La UE ha desempeñado un papel fundamental en la transformación del país

En los últimos cinco años, la UE ha estado a la vanguardia de la reanudación de las relaciones de la comunidad internacional con Myanmar/Birmania. En reconocimiento de las reformas emprendidas por el Gobierno anterior, la UE adoptó un enfoque integral ante la transición compleja del país, a través de un diálogo político asociado a otros instrumentos políticos y financieros. La UE suspendió las sanciones e inauguró una oficina en 2012. En 2013, la UE levantó las sanciones, abrió una Delegación de la UE de pleno derecho y restableció las preferencias comerciales en el marco del régimen «Todo menos armas». El mismo año, la UE definió sus prioridades de actuación en el contexto del denominado marco global¹, destinado específicamente a orientar la política de la UE en la perspectiva de las elecciones de noviembre de 2015, para las cuales la UE desplegó la mayor misión de observación electoral internacional.

En 2012-2013, la UE aumentó su ayuda al desarrollo a este país con una primera dotación de 150 millones EUR, mientras que, en diciembre de 2014, el Programa Indicativo Plurianual 2014-2020 para Myanmar/Birmania² en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo se aprobó con una dotación orientativa de 688 millones EUR. Para fomentar la eficacia de la ayuda, la UE y sus Estados miembros han venido participando desde 2013 en la

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138272.pdf

² http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/eu-multi-annual-indicative-programme-2014-2020_en.pdf

programación conjunta de la cooperación al desarrollo³ que proseguirá en estrecha consulta con el nuevo Gobierno a fin de garantizar una respuesta coherente de la UE a los retos señalados.

Con la llegada de un nuevo gobierno democrático, la UE debe intensificar sus contactos

En el contexto de la democratización y del cambio político de gran calado en el país, las expectativas en la UE son considerables. La UE ha revisado su estrategia para renovar su compromiso con la democracia y los derechos humanos, el proceso de paz, la economía y el desarrollo sostenible.

Asimismo, para la UE es interesante colaborar con el nuevo Gobierno en un contexto regional, especialmente en lo que se refiere a la integración de la ASEAN. El éxito en la transición democrática de Myanmar/Birmania servirá de ejemplo positivo y significativo para el conjunto de la región.

No cabe duda de que la UE debe seguir desempeñando un papel diferenciado a la hora de promover este ejemplo positivo de democratización y reforma en un país importante desde un punto de vista estratégico en el Sudeste Asiático y en el conjunto de la región de Asia y el Pacífico. Aumentar el compromiso de la UE con Myanmar/Birmania y colaborar estrechamente con el Gobierno será también el mejor camino para que prosperen las reformas socioeconómicas inclusivas y se aprovechen al máximo las oportunidades para las empresas de la UE, conforme el país avance en su camino de reformas. En resumen, para la UE es sumamente importante el éxito de la transición en curso, por lo que le interesa contribuir a garantizar su consecución.

La presente Comunicación Conjunta se propone establecer una visión coherente de la UE, así como compromisos concretos en materia de apoyo político, de seguridad y desarrollo y de compromiso económico en los próximos años.

2. ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN

2.1. Democracia, Estado de Derecho y buena gobernanza

Para que Myanmar/Birmania pase a ser una democracia sostenible que respete plenamente el Estado de Derecho, la UE debe ayudar a construir instituciones eficaces, apoyar la reforma del sector de la seguridad y comprometerse más (y de forma distinta) con el conjunto de la sociedad (administración, sector judicial, parlamentos y sociedad civil). La UE también debe dialogar con el ejército sobre su papel en una democracia moderna y apoyar la modernización y la transformación de las fuerzas policiales.

Panorama político tras las elecciones de noviembre de 2015

A raíz de su victoria aplastante en 2015, la Liga Nacional para la Democracia goza de una legitimidad democrática sin precedentes, lo que la dota de un mandato claro para proponer

³ http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/joint-eu-development-partners-transitional-strategy-for-myanmar-2014-2016_en.pdf

reformas de gran calado. Más de 400 nuevos diputados tomaron posesión de sus escaños el 1 de febrero de 2016 y deben familiarizarse con todos los aspectos de un Parlamento moderno.

El ejército sigue ocupando el 25 % de los escaños parlamentarios, dispone de un derecho de veto sobre las modificaciones constitucionales y mantiene tres carteras ministeriales clave (interior, defensa y asuntos de fronteras). El nuevo contexto pide que el ejército redefina su papel en una sociedad democrática.

La misión de observación electoral de la UE⁴ celebró el desarrollo de las elecciones de noviembre de 2015, con la participación de la oposición al régimen, si bien señala la necesidad de nuevas reformas. La denegación del derecho de voto a los titulares de la antigua tarjeta temporal de registro (principalmente, las comunidades étnicas) resulta especialmente preocupante⁵. Sobre la base de las recomendaciones del informe final de la misión de observación electoral de la UE⁶, se mantendrá la ayuda electoral de la UE para una administración electoral eficiente, independiente, transparente y responsable y para que la población se apropie el proceso electoral.

El Estado de Derecho y la buena gobernanza son las máximas prioridades del nuevo Gobierno. Son muchos los retos, y las instituciones suelen carecer de personal y experiencia suficientes en los procesos legislativos. Las mejoras en el Estado de Derecho permitirán fomentar la confianza en las instituciones públicas, lograr una mayor transparencia, luchar contra la corrupción y aumentar el papel y la independencia del poder judicial. La reforma del sector de la seguridad, incluida la reforma de la policía, forma parte integrante de este proceso.

De una estructura institucional dirigida por el ejército a una democracia sostenible: el papel de la UE

La reforma constitucional sigue siendo fundamental para consolidar la gobernanza democrática. La Constitución de 2008 desempeñó un papel esencial en el proceso de transición, y se esperan nuevas reformas. La UE podría compartir su gran experiencia en la transición de un régimen autoritario a la democracia, con especial hincapié en un sistema parlamentario multipartidista y una mayor participación de la sociedad civil y de los medios de comunicación independientes.

El **proyecto de formación policial** de la UE (2013-2015) ha ayudado a la policía de Myanmar a trabajar de forma más profesional, en especial en sus comunidades locales. Se han tomado medidas simples, si bien eficaces, para mejorar el trabajo de la policía a nivel comunitario y su relación con la población local. Agentes de policía experimentados procedentes de los Estados miembros de la UE mostraron cómo garantizar y proteger los derechos democráticos de asamblea de los ciudadanos. 4 000 agentes de policía recibieron formación sobre las mejores prácticas internacionales de control de multitudes. El proyecto trata asimismo de las relaciones de la policía con los medios de comunicación y la sociedad civil para fomentar una mayor comprensión mutua.

⁴ http://www.eueom.eu/files/dmfile/101115-ps-myanmar_en.pdf

⁵ Se trata de restricciones abusivas del derecho de voto y el derecho a presentarse como candidato, así como la independencia de la Comisión electoral de la Unión.

⁶ http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2015/myanmar/index_en.htm

El programa **MyJustice** (2015-2019) fomenta el acceso a la justicia para las personas pobres, vulnerables y marginadas de todo el país. Prepara a las comunidades, los profesionales del Derecho y las instituciones judiciales para que apliquen enfoques innovadores, como la mediación en las comunidades y los servicios de asistencia parajurídica. MyJustice adopta un enfoque centrado en las personas para fomentar la formación, la confianza y la colaboración entre todos los protagonistas. Capacita a las comunidades para aportar soluciones adecuadas a los retos judiciales con los que se enfrentan y tiene un impacto duradero en la forma en que se resuelven los litigios y se imparte la justicia.

La UE trabajará con la **sociedad civil** en la aplicación de la «Hoja de Ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil», iniciada en septiembre de 2015. Las organizaciones de la sociedad civil siempre han desempeñado un papel fundamental en la prestación de servicios básicos, especialmente en las zonas afectadas por conflictos. También son una fuerza motriz central en el fomento y la protección de la democracia, incluida la participación en la observación de las elecciones nacionales, los derechos humanos y la diversidad cultural. No obstante, la sociedad civil sigue enfrentándose a numerosas restricciones.

Las posibles iniciativas de la UE en este ámbito incluyen:

- Empezar una **colaboración con el Gobierno** para reforzar el diálogo político y tener en cuenta las nuevas necesidades mediante el diálogo estratégico y la cooperación técnica con las instituciones públicas como parte de un enfoque para la consolidación del Estado. La UE debe trabajar con una amplia gama de socios (de asociaciones ciudadanas a parlamentos, pasando por organizaciones de defensa de intereses varios, sindicatos y medios de comunicación) para apoyar los esfuerzos en favor de la democracia local.
- **Entablar un diálogo con el ejército** para compartir la experiencia de la UE en materia de transición democrática y sobre el papel del ejército en una democracia moderna, incluido el fomento del respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho;
- Mejorar el **acceso a la justicia y a la asistencia jurídica** para las personas pobres y vulnerables, desarrollar la capacidad jurídica de los profesionales del sector judicial y reforzar determinadas instituciones responsables de velar por el Estado de Derecho para que puedan cumplir mejor su mandato.
- Incrementar el **apoyo a la policía de Myanmar** para transformarla en una organización moderna al servicio de la población y que goce de su confianza, por ejemplo mediante una mayor rendición de cuentas, en consonancia con las mejores prácticas internacionales, y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y manteniendo los esfuerzos para reforzar sus relaciones con los medios de comunicación y las comunidades locales.
- Seguir trabajando para finalizar y aplicar un **plan de acción para la democracia**, junto con el país socio.
- Abogar por mantener la **cooperación interparlamentaria** entre el Parlamento Europeo (PE) y el Parlamento de Myanmar para fortalecer las capacidades legislativas, el control de los poderes públicos y los partidos políticos, entre otras cosas mediante el enfoque integral de apoyo a la democracia del PE.

2.2 El proceso de paz

La paz reciente alcanzada en Myanmar/Birmania es frágil. La UE, único testigo occidental del acuerdo nacional de alto el fuego, debe trabajar con todas las partes interesadas para aplicar una arquitectura de paz integradora y proceder al desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes. Para respaldar la paz, la UE compartirá su experiencia del federalismo y obrará por establecer la confianza entre las partes y fomentar la reconciliación.

Un acuerdo histórico que puso fin a un pasado conflictivo

Myanmar/Birmania se ha visto asolada por décadas de conflicto armado entre las fuerzas armadas de Myanmar (Tatmadaw) y grupos étnicos con culturas distintivas, que viven en zonas fronterizas remotas con abundantes recursos naturales. Muchos de esos territorios nunca han estado plenamente bajo el control del Gobierno central y gozan de distintos niveles de autogobierno. Existen unos intereses económicos bien arraigados procedentes de actividades ilícitas, como el contrabando, el comercio ilegal de jade y de madera, la producción de opio y el narcotráfico. Unas 100 000 personas han sido desplazadas desde 2011 en los estados de Kachin y Shan septentrional y varios enfrentamientos en curso siguen causando desplazamientos internos y víctimas. Unos 106 000 refugiados karen y karenni, en su mayoría, viven en campamentos al otro lado de la frontera con Tailandia. Los combates también han provocado violaciones de los derechos humanos. Las infracciones graves y continuadas del Derecho internacional humanitario han tenido un efecto desestabilizador en la población afectada.

En 2011, la paz fue declarada máxima prioridad por el Presidente Thein Sein. El 15 de octubre de 2015, el Gobierno y ocho grupos armados étnicos concluyeron un acuerdo nacional de alto el fuego, que la UE firmó en calidad de testigo internacional junto con las Naciones Unidas, China, Japón, India y Tailandia. Algunos grupos, incluido el Kachin, todavía no forman parte del acuerdo. En enero de 2016 se inauguró un diálogo político nacional en torno a temas importantes y sensibles.

El proceso de paz es una de las principales prioridades para el nuevo Gobierno. Reforzar la confianza entre las partes interesadas y mantener su compromiso será esencial. Las minorías étnicas tienen grandes expectativas de que la Liga Nacional para la Democracia avance hacia una unión federal democrática y multiétnica que ofrezca un acceso más equitativo a las oportunidades económicas. Por último, un acuerdo integral de paz requerirá asimismo modificaciones de la Constitución.

Consolidación de una paz duradera: la contribución de la UE

La UE, uno de los principales donantes en el proceso de paz, está en buenas condiciones para seguir contribuyendo a una paz duradera. El Centro de la Paz de Myanmar, que la UE ha apoyado desde su creación en 2012, ha desempeñado un papel fundamental a la hora de sentar al Gobierno y a las organizaciones étnicas armadas a la mesa de negociación y de proporcionar asesoramiento experto a todas las partes pertinentes. Un proceso integrador y amplio, que incluya la participación de la sociedad civil y de las mujeres, será fundamental para mantener el éxito. La mayor parte de la ayuda de la UE ha beneficiado a grupos étnicos. Las actividades se centran en el desarrollo comunitario en zonas afectadas por conflictos, la

reconciliación, la consolidación de la paz, la aplicación de los alto el fuego y la supervisión civil del alto el fuego. Otros proyectos obran por mejorar el acceso a los medios de subsistencia, reducir la pobreza y desarrollar las zonas habitadas por minorías étnicas. La UE ha asumido el liderazgo en la creación del nuevo Fondo Conjunto para la Paz, con donantes múltiples, que apoya el proceso de paz de forma coordinada.

El nuevo **Fondo Conjunto para la Paz** apoya los esfuerzos nacionales a fin de alcanzar una solución duradera del conflicto étnico armado de manera flexible, responsable y coherente. Trabaja conjuntamente con el Gobierno, los grupos étnicos, la sociedad civil y el mundo académico y alentará la participación de las mujeres. Las actividades de consolidación de la paz servirán para aumentar la integración, la confianza y la participación en el proceso de paz y contribuirán a garantizar la seguridad y la protección de las comunidades vulnerables. El Fondo Conjunto para la Paz inició sus operaciones en abril de 2016 con más de 100 millones USD, comprometidos por la UE y otros nueve donantes.

La UE está decidida a garantizar que todas las actividades subvencionadas tengan en cuenta la dimensión del conflicto, apliquen el principio de «no perjudicar» y se ejecuten de modo integrador, imparcial y transparente.

Asimismo, la UE sigue proporcionando ayuda humanitaria en zonas de difícil acceso afectadas por los combates y los desplazamientos. Es fundamental que haya un acceso humanitario sin trabas a todas las poblaciones afectadas por el conflicto.

Las posibles iniciativas de la UE en este ámbito incluyen:

- Prestar un apoyo político y financiero sólido a una **arquitectura de paz integradora**, que incluya la aplicación del acuerdo nacional de alto el fuego, fomentando a su vez los esfuerzos para incluir a los grupos que no lo hayan suscrito aún.
- Participar en la **prevención de conflictos y las actividades de consolidación** de la paz apoyando, por ejemplo, medidas de fomento de la confianza, la capacitación de las comunidades, el diálogo intercultural, la participación de las mujeres, el desarrollo integrador y la mejora de los medios de vida en las zonas de minorías étnicas, si procede mediante la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo.
- Desarrollar las capacidades de todas las partes interesadas para afrontar los retos del proceso, incluida la **reforma del sector de la seguridad y el desarme, la desmovilización y la reintegración**.
- Apoyar la **concienciación sobre el peligro de las minas, el desminado** y actividades conexas.
- Contribuir al **debate** en Myanmar/Birmania sobre el **traspaso de los poderes ejecutivos y la descentralización**, en función de la experiencia de los distintos modelos aplicados en los Estados miembros de la UE.
- Dar ejemplos comparativos de experiencias de la UE y de terceros países en **diálogos nacionales posteriores a un conflicto**.

2.3 Derechos humanos

Myanmar/Birmania tendrá que responder a varios retos en materia de derechos humanos, en particular la situación en el estado de Rakaín, donde las minorías musulmanas se ven confrontadas a varias formas de discriminación. La UE debe

trabajar con el Gobierno para luchar contra la incitación al odio y la intolerancia. Las resoluciones sobre derechos humanos han de ser aplicadas, y la legislación debe adecuarse a las normas internacionales.

Aunque se ha avanzado mucho, los derechos humanos siguen siendo uno de los principales problemas del país.

No cabe duda de que la transición del país ha aportado una evolución positiva en materia de derechos humanos. Se han tomado medidas para liberar a los presos políticos, fomentar la libertad de expresión, de reunión y de asociación y luchar contra el trabajo forzoso. El país ha participado en diálogos sobre derechos humanos con la UE, Japón y los Estados Unidos, y ha ampliado a su vez la cooperación con las Naciones Unidas⁷, incluidos el Relator Especial, la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos y la Organización Internacional del Trabajo.

Sin perjuicio de los progresos registrados, activistas, periodistas e incluso ciudadanos de a pie han sufrido arrestos y detenciones arbitrarias en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. La incitación al odio y la intolerancia se han cebado en las comunidades musulmanas. Pese a la crítica internacional generalizada, en 2015 se promulgó un conjunto de leyes discriminatorias sobre «protección de la raza y de la religión», que se refieren a la conversión religiosa, el matrimonio interreligioso, la monogamia y el control de la población.

Es preciso seguir avanzando en todos los ámbitos, incluida la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos, la reforma de la legislación, la creación de instituciones y de capacitación, así como la concienciación sobre los derechos humanos en general. Dada la herencia del pasado, debe prestarse especial atención a aumentar la independencia del poder judicial y el acceso a la justicia, los derechos de la mujer y la igualdad entre hombres y mujeres, así como los derechos del niño, máxime si se tiene en cuenta que se siguen empleando niños soldado. La liberación de más de 280 presos políticos por el nuevo Gobierno en las primeras semanas tras su entrada en funciones envió una señal clara de compromiso con las libertades fundamentales.

Los principales problemas en materia de derechos humanos en Myanmar/Birmania siguen siendo la situación en el estado de Rakaín, en que la mayor parte de la minoría apátrida musulmana, que se considera rohingya, se enfrenta a múltiples formas de discriminación. Se les niega la libertad de circulación, y carecen de acceso a los servicios básicos y los medios de subsistencia. Unos 120 000 musulmanes siguen confinados en campos desde la violencia entre comunidades de 2012. Solo unos cuantos han sido autorizados a volver o a reubicarse. Las comunidades siguen segregadas. Las personas desplazadas internamente y otros grupos de población vulnerables dependen de la ayuda humanitaria, incluida la de la UE.

La precariedad de la situación ha obligado a decenas de miles de personas a abandonar el país por mar o por tierra, con un mayor riesgo de ser víctimas de bandas de contrabandistas y

⁷ El país firmó en 2015 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados. Los avances en la aplicación del plan de acción de 2012 para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños soldado por parte de las fuerzas armadas, dieron lugar a la liberación de unos 700 trabajadores menores de edad desde 2012.

traficantes. Como consecuencia de la crisis migratoria de 2015 en el mar de Andamán, Tailandia, Malasia e Indonesia lanzaron una iniciativa regional para hallar soluciones. Bangladesh ha dado amparo a unos 500 000 rohingya. El nuevo Gobierno tendrá que demostrar su liderazgo aportando un desarrollo integrador a todo el Estado y mejorando la situación de los derechos humanos. Si no se resuelve el problema, se corre el riesgo de que socave la transición democrática y deteriore la imagen de la nueva Myanmar/Birmania.

Una prioridad clave para la UE: actuar para obtener un impacto real

Para resolver los desafíos complejos del estado de Rakaín, la UE aplica un enfoque global, movilizando todos los instrumentos a su disposición: diálogo político, ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo, en estrecha coordinación con las autoridades y comunidades locales.

La UE sigue comprometida con la mejora de la situación de los defensores de los derechos humanos, los derechos de los grupos vulnerables y de las minorías, así como los derechos económicos y sociales.

La implicación activa del Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos subraya el firme compromiso de la UE para ayudar al país a seguir avanzando en materia de derechos humanos. La UE ha presentado resoluciones sobre la situación de los derechos humanos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos.

Las posibles iniciativas de la UE en este ámbito incluyen:

- Trabajar con el Gobierno para abordar las **preocupaciones en materia de derechos humanos** presentadas en las **resoluciones** de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos; para la firma y la ratificación de los **convenios** internacionales clave sobre derechos humanos; para la creación de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos; para la cooperación en el marco de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo;
- Entablar un diálogo con el Gobierno y el Parlamento para que la **legislación vigente y futura** se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos y para que se deroguen las leyes obsoletas;
- Animar al Gobierno a **liderar los esfuerzos por resolver la pobreza y alcanzar un desarrollo integrador** en el estado de Rakaín y en otras zonas de minorías étnicas mediante un planteamiento global. Suprimir las restricciones a la libertad de movimiento, así como las disposiciones locales que discriminan a las minorías. Los protagonistas de la ayuda humanitaria y el desarrollo deben tener un mayor acceso a las poblaciones afectadas;
- Fomentar la concienciación general en materia de derechos humanos, incluida la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el respeto de los **derechos fundamentales**, en particular las libertades de opinión, de expresión, asociación y reunión; la libertad de religión o creencias; y el intercambio de experiencias en materia de **lucha contra la incitación al odio** y la intolerancia contra las minorías;
- Abogar por la eliminación de la **apatridia** con igualdad de derechos para todos los ciudadanos y expedición de documentos de identidad.

2.4. Reducción de la pobreza y desarrollo sostenible

Myanmar/Birmania es uno de los países más pobres del mundo. La transición abre la vía a una intensificación de la cooperación al desarrollo de la UE en ámbitos como la educación, el desarrollo rural y la gobernanza, por ejemplo con importantes acciones de apoyo presupuestario en 2016 y en los años siguientes. También se ampliará la cooperación técnica específica para respaldar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), así como de las oportunidades al amparo del programa Erasmus+ y del programa de investigación de la UE Horizonte 2020.

Un país en transición decidido a romper el círculo vicioso de la pobreza

Myanmar/Birmania figura entre los países menos desarrollados y ocupa el puesto 148 de entre 189 países en el índice de desarrollo humano de 2015. La tasa de pobreza se estima en un 37,5 %⁸, la más alta del Sudeste Asiático. El 60 % de sus habitantes vive en zonas rurales en las que la pobreza se concentra de forma desproporcionada. El PIB per cápita es de 1 204 USD⁹. Myanmar/Birmania tiene la menor esperanza de vida y la segunda tasa de mortalidad de lactantes y niños de todos los países de la ASEAN. Más de un tercio de los niños padecen desnutrición crónica. Menos de un tercio de la población tiene acceso a la electricidad.

El país es propenso a las catástrofes naturales y es muy vulnerable a las repercusiones del cambio climático. Por el bajo nivel actual de preparación ante las catástrofes, los choques externos pueden tener un impacto fundamental en la resiliencia de la población y de la economía.

El Gobierno tiene la ambición de lograr una paz duradera y de reactivar la economía para transformar a Myanmar/Birmania en un país de renta media. Se espera que el nuevo Gobierno centre sus esfuerzos de desarrollo en la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la sostenibilidad y la inclusión, manteniendo altos índices de crecimiento, desarrollando el capital humano, mejorando los servicios sociales, reduciendo el impacto ambiental y reforzando la resiliencia. El desarrollo rural, incluidas la seguridad alimentaria y nutricional, la reforma agraria, la educación y la salud, son prioridades clave. La reducción del riesgo de catástrofes a todos los niveles debería figurar en el orden del día. Reforzar los derechos de propiedad, en particular resolviendo la injusticia sufrida por la confiscación de tierras, será otro de los retos para el nuevo Gobierno.

La UE debe tomar la iniciativa con una agenda ambiciosa y específica de cooperación al desarrollo

La UE es uno de los socios principales en la cooperación con Myanmar/Birmania hacia la consecución de sus objetivos de desarrollo sostenible, tal como se definen en la «Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible»¹⁰. Mediante la cooperación al desarrollo bilateral en el

⁸ http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Myanmar/WBG_SCD_Full_Report_English.pdf

⁹ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

¹⁰ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

marco del programa indicativo plurianual (2014-2020)¹¹ (688 millones EUR), la UE sigue apoyando el programa de reformas del país en cuatro sectores: 1) desarrollo rural — agricultura — seguridad alimentaria y nutricional; 2) educación; 3) gobernanza — Estado de Derecho — desarrollo de la capacitación estatal; y 4) el apoyo a la consolidación de la paz¹². La UE puede aportar al Gobierno más cooperación técnica, específica y flexible, sobre las políticas clave. Una coordinación eficaz de los donantes sigue siendo vital para evitar la duplicación y la fragmentación de la ayuda.

El Fondo fiduciario de donantes múltiples para la subsistencia y la seguridad alimentaria (LIFT, por su siglas en inglés)¹³ se creó para responder a las necesidades inmediatas de rehabilitación y recuperación tras el ciclón devastador Nargis (2008). A lo largo de los años, LIFT ha ido ampliando su ámbito de actividades, adaptándose a los cambios en Myanmar/Birmania, para mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores y de las poblaciones rurales pobres y sin tierra. Se han comprometido unos 330 millones EUR (115 millones EUR procedentes de la UE), para apoyar a más de tres millones de personas a través de 90 proyectos. Los proyectos LIFT contribuyen a mejores cosechas y a un mayor acceso al crédito y a los mercados. Gracias a ellos, ha crecido la renta de algunos hogares y mejorado la seguridad alimentaria y nutricional. LIFT es un modelo de buenas prácticas para una transformación económica rural inclusiva.

Se está preparando una estrategia nacional de lucha contra el cambio climático y un plan de acción, respaldados por la Alianza Mundial contra el cambio climático+ de la UE, por medio de la Alianza sobre el cambio climático de Myanmar, para integrar la adaptación al cambio climático en la elaboración de políticas de Myanmar/Birmania y en el programa de reformas y para fomentar la formulación de políticas y la planificación basadas en datos reales. Con ello se ayudará Myanmar/Birmania en la senda hacia una economía más ecológica y resiliente.

A través de instrumentos de financiación combinada (subvenciones y recursos adicionales de otro tipo), en particular el Instrumento de Inversión para Asia, la UE está haciendo un uso más estratégico de sus subvenciones para atraer y movilizar financiación de las instituciones financieras y de los bancos de desarrollo, no solo europeos, así como del sector privado, para que los proyectos de inversión tengan un mayor impacto en el desarrollo. El Banco Europeo de Inversiones firmó un acuerdo marco con Myanmar/Birmania en marzo de 2015, y se están elaborando varios proyectos de inversión.

Las posibles iniciativas de la UE en este ámbito incluyen:

- Reforzar la **eficacia de la ayuda** mediante una mayor coordinación de los donantes y el **apoyo presupuestario** como expresión del firme apoyo de la UE al nuevo Gobierno.
- Desarrollar con los Estados miembros un **nuevo documento de programación conjunta de la UE** que coincida con las prioridades del nuevo Gobierno.

¹¹ http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/eu-multi-annual-indicative-programme-2014-2020_en.pdf

¹² Los programas e instrumentos regionales y temáticos de la UE constituyen un complemento en ámbitos como el comercio, las infraestructuras, el medio ambiente, el cambio climático, la reducción de los riesgos de catástrofe, el desarrollo del sector privado y la gobernanza.

¹³ www.lift-fund.org

- Fomentar las oportunidades que brinda el **programa Erasmus+**, en particular para el intercambio de estudiantes, investigadores y personal universitario, y reforzar la cooperación con el ministerio correspondiente y las universidades a fin de contribuir a la modernización de la enseñanza superior.
- Vincular la ciencia, la investigación y la innovación con las necesidades de desarrollo del país a través del **programa de investigación de la UE Horizonte 2020** y fomentar la cooperación en la investigación a escala regional.
- Integrar **la lucha contra el cambio climático, las cuestiones de género y los objetivos de desarrollo sostenible** en todas las nuevas acciones de cooperación al desarrollo.

2.5. Compromiso económico

Si Myanmar/Birmania consigue responder a los importantes retos pendientes, su transición puede brindarle grandes oportunidades económicas y empresariales. La UE se encuentra en una situación ideal para apoyar esa transición y contribuir a que se aprovechen esas posibilidades. La UE procurará celebrar las negociaciones del acuerdo de protección de las inversiones, contribuirá a mejorar el marco reglamentario y las normas laborales, y preparará las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Voluntaria sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales (FLEGT-VPA, por sus siglas en inglés).

Un país con un potencial económico considerable, que todavía no se está aprovechando

Myanmar/Birmania ocupa una situación estratégica entre la India y China. Disfruta de abundantes recursos naturales (tierras, aguas, bosques, combustibles fósiles, minerales y piedras preciosas) y de una mano de obra joven (el 55 % de la población tiene menos de 30 años). Con una población de 51,5 millones de habitantes, constituye un mercado con un potencial considerable para los exportadores e inversores de la UE. Myanmar/Birmania también es miembro de la ASEAN, en la que viven más de 600 millones de personas, y se beneficiará del proceso ambicioso de integración económica. Hay muchas oportunidades para modernizar, diversificar y liberalizar la economía en prácticamente todos los sectores. Se trata asimismo del país de la región cuyo mercado del turismo registra el crecimiento más rápido.

Sin embargo, el atractivo de Myanmar/Birmania como destino de inversión se enfrenta a una serie de problemas. En 2016, el país sigue ocupando el puesto 167 de 189 países en el indicador del Banco Mundial sobre Facilidad para Hacer Negocios. Entre los problemas cabe mencionar los aspectos jurídicos y reglamentarios, en particular en materia de protección de los inversores y ejecución de los contratos, acceso a los servicios financieros y creación de empresas. La evaluación del clima de inversión del Banco Mundial para Myanmar en 2014 considera que el acceso a la financiación, a las tierras, a la electricidad y a trabajadores cualificados son los principales obstáculos para los empresarios.

Las exportaciones están dominadas por los recursos naturales, en especial el gas (40 %), que ofrecen posibilidades limitadas de creación de empleo y vínculos con los sectores nacionales. Aunque los costes laborales figuran entre los más bajos de Asia¹⁴, la productividad también es

¹⁴ 100 USD, frente a 181 USD al mes para Vietnam, según el Banco Asiático de Desarrollo.

muy baja. El ritmo alarmante de la deforestación¹⁵, principalmente debida a la tala ilegal, es especialmente preocupante desde un punto de vista ambiental y económico. Por último, los conflictos étnicos en curso siguen reduciendo de forma significativa la posibilidad de un desarrollo económico sostenible en muchas partes del país.

Se han tomado medidas en los últimos dos o tres años para llevar a cabo reformas basadas en el mercado y crear un entorno empresarial más propicio, con reformas presupuestarias y fiscales, la liberalización de los controles del mercado de divisas, la supresión de los requisitos para la obtención de licencias de exportación de unos 4 000 productos, lo que permite una propiedad extranjera al 100 % en algunos sectores y el establecimiento de zonas económicas especiales. Como consecuencia de estas reformas iniciales, la inversión extranjera directa pasó de 3 200 millones USD en 2013-2014 a 8 000 millones USD en 2014-2015, impulsada principalmente por el sector del gas, las telecomunicaciones y la fabricación. En 2014-2015 la economía creció un 8,5 % y el crecimiento anual para los próximos cinco años se estima en el 7,9 %. El país está bien situado para ampliar su sector manufacturero, poco cualificado y de gran intensidad de mano de obra, lo cual resulta fundamental para el crecimiento del empleo, al tiempo que podría, al igual que en otros países asiáticos, dar lugar a la liberalización del comercio en los mercados agrícolas para acelerar la reducción de la pobreza.

La UE fomenta un marco de oportunidades comerciales y de inversión mutuamente beneficioso que respete las normas laborales

La UE y Myanmar/Birmania presentan economías altamente complementarias. La UE desempeñó en 2013 un papel fundamental para estimular el desarrollo económico y comercial del país mediante la supresión de las sanciones¹⁶ y el restablecimiento de preferencias comerciales en virtud del régimen «Todo menos armas». El comercio bilateral alcanzó 1 200 millones EUR en 2015 frente a 404 millones EUR en 2012. Las exportaciones a la UE se cuadruplicaron entre 2012 y 2015, pasando de 165 millones EUR a 675 millones EUR. Las prendas de vestir representaron más del 60 % de las exportaciones de Myanmar/Birmania a la UE. La maquinaria y los electrodomésticos representaron aproximadamente la mitad de las exportaciones de la UE. Conforme el país se desarrolle, requerirá más bienes de capital para infraestructuras y para la industria manufacturera, lo cual ofrecerá más oportunidades a las empresas europeas. Desde 2011, las exportaciones de servicios de la UE a Myanmar/Birmania se han multiplicado por seis, si bien es cierto que el nivel de base era muy bajo. Es probable que el sector de los servicios registre una expansión rápida.

Según las estadísticas oficiales del país (a enero de 2016), la UE era el cuarto mayor inversor extranjero en 2015, pero con menos del 10 % de la inversión total se sitúa aún por detrás de China, Singapur y Hong Kong. La UE está trabajando en la celebración de un acuerdo de protección de las inversiones que permita a las empresas europeas aprovechar todo el potencial que ofrece la economía del país.

¹⁵ Las zonas forestales pasaron de un 59 % en 1992 a un 48 % en 2012, lo cual supone la pérdida de hábitats ricos en especies como los manglares, humedales y praderas, con la consiguiente amenaza para la vida silvestre y los ecosistemas.

¹⁶ La UE mantiene un embargo sobre las armas y los equipos que pueden utilizarse con fines de represión interna.

Las negociaciones para un **Acuerdo de protección de las inversiones** se iniciaron en marzo de 2014. Una vez haya entrado en vigor, el Acuerdo establecerá condiciones equitativas para todos los inversores de la UE y garantizará la protección y el trato justo de las inversiones de ambas partes, así como la promoción de la transparencia y la buena conducta administrativa para las medidas que incidan en la inversión. El Acuerdo también tiene el objetivo de proteger los derechos de los trabajadores y el medio ambiente, y de estimular el comportamiento responsable de las empresas. Junto con otras iniciativas de la UE en materia de gobernanza, Estado de Derecho y consolidación estatal, el Acuerdo mejorará la seguridad jurídica y la previsibilidad de las inversiones, creando así oportunidades de negocio y fomentando el desarrollo tan necesario. Una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad¹⁷ prevé un análisis exhaustivo de las posibles repercusiones económicas, sociales, ambientales y de derechos humanos del Acuerdo.

La UE ha demostrado su compromiso de trabajar con el Gobierno, la Organización Internacional del Trabajo y otros socios (por ejemplo, los Estados Unidos y Japón) en materia de derechos laborales y responsabilidad social de las empresas al adherirse a la «iniciativa para promover los derechos y las prácticas laborales fundamentales en Myanmar» en mayo de 2015. Con esta iniciativa, la UE se propone contribuir a garantizar el respeto de los derechos fundamentales del trabajo y un trabajo digno, y a favorecer unas relaciones constructivas entre el Gobierno, las empresas, los trabajadores y otras partes interesadas. También se crean oportunidades para las empresas locales y se ayuda a transformar el país en un socio comercial y de inversión atractivo. Los enfoques multilaterales, como la iniciativa emblemática de la UE en el sector de la confección, pueden contribuir a una conducta empresarial responsable en este ámbito. La UE también alienta al nuevo Gobierno a hacer hincapié en la reforma agraria y en la mejora de los derechos laborales, incluidas las condiciones laborales de unos dos millones de trabajadores migrantes en Tailandia, y en la lucha contra el trabajo forzoso. Myanmar/Birmania participa cada vez más en las cadenas mundiales de suministro, con lo que el fomento del trabajo digno y de la seguridad en el trabajo cobra más importancia que nunca.

La UE, a través de sus programas de apoyo específicos de la UE-ASEAN, por ejemplo, aumentará su compromiso con el desarrollo del comercio y del sector privado para reforzar las capacidades de las cadenas de valor, la reforma y la facilitación del comercio, la gestión de la calidad de la exportación y la protección del consumidor, así como la elaboración y difusión de estadísticas oficiales. La UE tiene intención de participar en la formación profesional para contribuir a responder a las necesidades del mercado laboral. Eurochambres, asociación europea de cámaras de comercio e industria, de creación reciente, puede desempeñar un papel importante a la hora de representar los intereses comerciales de la UE en el país.

Las posibles iniciativas de la UE en este ámbito incluyen:

- Apoyar reformas que mejoren el **marco jurídico y reglamentario**, lo que acelerará la inversión extranjera directa y facilitará la integración del país en la Comunidad Económica de la ASEAN.
- Celebrar y aplicar el **acuerdo de protección de las inversiones**, lo que mejorará el entorno de inversión y reforzará el compromiso con la inversión responsable y el crecimiento sostenible.

¹⁷ <http://www.eu-myanmarsia.com/guide.php?id=6>

- Fomentar los esfuerzos de liberalización del sector agrícola.
- Desarrollar **iniciativas de divulgación** específicas y eficaces para impulsar la colaboración entre empresas.
- Apoyar la participación en las **cadena de suministro mundiales** mediante el fomento de una conducta empresarial responsable, la responsabilidad social de las empresas y el trabajo digno, así como la adhesión a los convenios internacionales laborales y medioambientales. Esto contribuirá a crear un entorno propicio y un desarrollo sostenible.
- Mejorar las políticas de trabajo y la administración del país mediante **la reforma del Derecho laboral, el desarrollo de capacidades y la consulta de las partes interesadas**, por ejemplo a través de la «Iniciativa para la promoción de los derechos y prácticas laborales fundamentales en Myanmar».
- Trabajar con el Gobierno en el desarrollo de un **régimen de educación y formación profesional (EFP)** para dar al sector privado un papel importante.
- Preparar una posible participación en un **Acuerdo de Asociación Voluntaria sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales (FLEGT-VPA, por sus siglas en inglés)** para una mayor transparencia y sostenibilidad en el comercio de los productos derivados de la madera. En 2014 se inauguraron actividades de concienciación en materia de gobernanza forestal y de divulgación para la sociedad civil y el sector privado. Los avances dependerán del resultado del proceso de paz, dado que extensas zonas forestales están ubicadas en zonas controladas por las minorías étnicas.

3. MYANMAR/BIRMANIA EN LA ASEAN Y EN LA REGIÓN

La transición del país ofrece nuevas oportunidades para la cooperación regional entre la UE y la ASEAN y entre la UE y los países del Mekong inferior.

Pasar del aislamiento a ser un actor regional activo

Myanmar/Birmania ha pasado a ser rápidamente un miembro respetado de la comunidad internacional conforme avanza hacia la democracia y recupera su posición en el mundo. Ingresó en la ASEAN en julio de 1997 y asumió con éxito su Presidencia en 2014. Durante las décadas de aislamiento, la ASEAN ofreció una plataforma importante para contactos con los países de la región y otras potencias extranjeras. La creación oficial de la Comunidad ASEAN en 2015 puede contribuir a mejorar el desarrollo económico del país y su integración regional.

La apertura del país ya ha dado lugar a un reequilibrio de sus relaciones exteriores, con el efecto global de una diversificación en sus relaciones cruciales con China y la India. Se espera que el nuevo Gobierno dé un nuevo impulso para la reorientación del país en el entorno de Asia y el Pacífico, más amplio y en constante evolución, que le permita aprovechar las oportunidades y salvaguardar sus intereses nacionales y su autonomía, así como mantener buenas relaciones con los países vecinos.

Una cooperación más estrecha contribuirá al avance de los intereses estratégicos de la UE en la región de Asia y el Pacífico

La UE trabajará para la aplicación del proyecto de comunidad económica de la ASEAN 2025 con un nuevo programa emblemático UE-ASEAN, ARISE+, que se centra en los siguientes ámbitos: facilitación del comercio, normas, aduanas y transporte, aviación civil, derechos de propiedad intelectual, estadísticas y seguimiento de la integración. La UE apoya activamente la cooperación entre los países del Mekong inferior mediante el diálogo político y la cooperación al desarrollo, en particular sobre la gestión sostenible de los recursos naturales y la interrelación «seguridad alimentaria-energía-agua».

Myanmar/Birmania y la UE son miembros del Foro Regional de la ASEAN, que ofrece la oportunidad de un mayor compromiso en asuntos generales de seguridad y defensa en la región de Asia y el Pacífico. La UE y Myanmar/Birmania copresidieron la reunión del Grupo de Apoyo entre sesiones del Foro Regional de la ASEAN sobre medidas de creación de confianza y diplomacia preventiva, así como el diálogo de funcionarios de defensa, en diciembre de 2013 en Rangún y en abril de 2014 en Bruselas. Fue una buena oportunidad para colaborar con la cúpula diplomática del país y con los funcionarios de la defensa, allanando el camino para seguir avanzando en estos ámbitos. La Reunión Asia-Europa (ASEM) es el otro foro multilateral en el que la UE y Myanmar/Birmania cooperan. Ambas partes tendrán amplias oportunidades de reforzar su cooperación en el futuro, especialmente habida cuenta de la decisión del país de acoger la 13ª reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la ASEM en 2017.

El reposicionamiento de Myanmar/Birmania, bajo el nuevo Gobierno, dentro de la ASEAN y en otros foros ofrecerá buenas oportunidades para una cooperación más estrecha con la UE. Por ejemplo, existe margen suficiente para que el país desempeñe un papel más activo en el refuerzo de la cooperación UE-ASEAN en ámbitos prioritarios y aumente su visibilidad y trascendencia estratégica.

Un país estable y próspero será también un buen ejemplo de éxito en la transición política y consolidará el proceso de integración de la ASEAN, en consonancia con las prioridades establecidas en la Comunicación conjunta de la UE de 2015 sobre las relaciones UE-ASEAN¹⁸ y en las conclusiones posteriores del Consejo¹⁹, y con las prioridades estratégicas de la UE en la región de Asia y el Pacífico.

Las posibles iniciativas de la UE en este ámbito incluyen:

- Invitar a Myanmar/Birmania a una colaboración de fondo en torno a la creación de una posible **asociación estratégica UE-ASEAN**, con una mayor implicación de la UE en todos los foros regionales dirigidos por la ASEAN.
- Mantener el apoyo firme a la integración de la ASEAN, lo que contribuirá a un mayor crecimiento de la economía y del desarrollo en Myanmar/Birmania, con especial atención a **colmar la brecha existente dentro de la ASEAN entre los países del Mekong inferior**, por ejemplo en materia de gestión de los recursos naturales.

¹⁸ ‘The EU and ASEAN: a partnership with a strategic purpose’, JOIN(2015)22 de 18 de mayo de 2015.

¹⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/22-fac-asean-conclusions/>

4. CONCLUSIÓN

Esta Comunicación conjunta expone con claridad las prioridades y los elementos clave para un compromiso ambicioso y con visión de futuro de la UE con Myanmar/Birmania a fin de mantener el firme apoyo al nuevo Gobierno democráticamente elegido en su empeño por consolidar la democracia, transformar la economía y reforzar la justicia social. La UE debe hacer pleno uso de todos los instrumentos a su disposición para afrontar los desafíos pendientes del proceso de transición, como por ejemplo la apatridia, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos: de pasarse por alto, estos problemas podrían poner en peligro los avances registrados. Los nuevos ámbitos de compromiso suponen una colaboración directa con el Gobierno sobre la reforma y la formulación de políticas a través de iniciativas de consolidación estatal. La UE se propone entablar un diálogo con el ejército, que sigue siendo un actor político influyente, compartiendo su experiencia en materia de transición democrática y sobre el papel del ejército en una democracia moderna. Como parte del proceso de paz, el diálogo político nacional ofrece la oportunidad de colaborar con todas las partes interesadas sobre federalismo, traspaso de los poderes ejecutivos y descentralización. No habrá paz duradera sin acuerdo sobre estos principios. Su apoyo a la paz, por medio del Fondo Conjunto para la Paz, permitirá a la UE trabajar en paralelo con el Gobierno y con los representantes étnicos, atendiendo las necesidades de las comunidades afectadas por el conflicto, en ámbitos nuevos como la reforma del sector de la seguridad. La celebración de un acuerdo de protección de las inversiones entre la UE y Myanmar/Birmania estimulará el interés de las empresas europeas en una región estratégica y contribuirá a un crecimiento integrador y sostenible. Una Myanmar/Birmania democrática y fructífera reforzará la integración de la ASEAN y el papel estratégico de la UE en la región de Asia y el Pacífico.

La Alta Representante y la Comisión invitan al Consejo y al Parlamento Europeo a respaldar las iniciativas expuestas en esta Comunicación conjunta y a trabajar juntos para reforzar el compromiso de la UE con la transición democrática histórica de Myanmar/Birmania.