



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
(ordinamento ex D.M 270/2004)

in Economia e Gestione delle
Aziende

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

**L'Organizzazione Internazionale del
Lavoro e le politiche di contrasto al
lavoro forzato: il caso Myanmar.**

Relatore

Chiar. ma Prof.ssa Brino Vania

Correlatore

Ch. Prof. Zilio Grandi Gaetano

Laureando

Lisa Novello

Matricola 832395

Anno Accademico

2015 / 2016

INDICE

Introduzione

CAPITOLO I

IL LAVORO FORZATO: IL CASO MYANMAR/BIRMANIA

1.1 Il concetto di lavoro forzato

1.2 Profili storici, economici, sociali

1.2.1 Antecedenti storici

1.2.2 La popolazione e le persecuzioni etnico-religiose

1.2.3 L'economia interna

1.2.4 Ambiente macroeconomico e commercio

1.3 Il lavoro forzato in Myanmar: una lunga storia

1.3.1 Le tipologie

1.3.2 Il dato quantitativo

1.3.3 I primi rapporti internazionali sul lavoro forzato

1.3.4 Il caso Doe vs Unocal

1.3.5 L'applicazione dell'articolo n. 33 dello Statuto dell'ILO

1.3.6 I successivi rapporti sulla situazione del lavoro forzato

1.3.7 L'impatto della crisi economica del 2008 sul Paese e sul ricorso al lavoro forzato

1.3.8 Gli effetti delle sanzioni "economiche" nei confronti del Myanmar

1.4 La situazione attuale dei diritti umani in Myanmar

1.4.1 Aung San Suu Kyi e le elezioni del 2015

CAPITOLO II

QUADRO ISTITUZIONALE INTERNAZIONALE PER PROTEGGERE E PROMUOVERE I DIRITTI UMANI: L'ATTIVITA' DELL'ILO SUL LAVORO FORZATO IN MYANMAR/BIRMANIA

2.1 L'Organizzazione Internazionale del Lavoro

2.2 L'attività normativa dell'ILO

2.2.1 La dichiarazione dell'ILO sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro del 1998 e i Core Labour Standards

2.2.2 Il Decent Work

2.2.3 Le convenzioni riguardanti il divieto di schiavitù e di lavoro forzato

2.2.4 Le fonti normative più recenti: il Protocollo n. 29/2014 e la Raccomandazione n. 203/2014

2.2.5 Le altre fonti in tema di lavoro forzato

2.3 L'intervento dell'ILO in Myanmar

2.3.1 I cambiamenti nella legislazione nazionale birmana

CAPITOLO III

MYANMAR/BIRMANIA: I DIRITTI UMANI NEL MERCATO INTERNAZIONALE E IL RUOLO DELL'IMPRESA MULTINAZIONALE

3.1 L'accordo multilaterale ASEAN

3.1.1 I diritti umani e del lavoro nell'ASEAN

3.1.2 L'ASEAN e il Myanmar

3.2 Gli accordi bilaterali e la regolazione degli investimenti esteri in Myanmar

3.3 Le imprese multinazionali e la Responsabilità sociale d'impresa

3.3.1 Il ruolo della Responsabilità sociale d'impresa in Myanmar

3.3.2 I codici di etero-regolazione delle Organizzazioni internazionali: le linee guida OCSE e il Global Compact

Conclusioni

Introduzione

Il diritto al lavoro è un diritto fondamentale riconosciuto: è essenziale al fine della realizzazione dell'individuo e costituisce una parte inseparabile ed intrinseca della dignità umana. Ogni persona ha il diritto di scegliere come prestare la propria attività lavorativa al fine di garantire a sé stesso e al proprio nucleo familiare una vita decorosa. In tal senso, esso costituisce una fonte di sopravvivenza per l'individuo e il mezzo attraverso cui soddisfa i suoi bisogni primari, divenendo così *homo faber*¹, artefice, il quale adatta, costruisce, trasforma l'ambiente e la realtà circostante adattandoli alle sue necessità. Nella misura in cui è liberamente scelto, l'impiego diviene una fonte per lo sviluppo personale in una prospettiva di determinazione del proprio essere e del ruolo all'interno della società.

Secondo l'interpretazione del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali, il diritto al lavoro costituisce un diritto individuale che appartiene ad ogni persona ed è, al medesimo tempo, un diritto collettivo. Esso non dovrebbe tuttavia essere inteso come un diritto assoluto e incondizionato, piuttosto come il diritto di ogni persona di decidere se e come lavorare, essendo lo strumento con cui l'essere umano afferma se stesso e la sua libertà. In questo senso, si eleva a diritto sociale fondamentale. Di conseguenza, è da rifiutarsi qualsiasi forma di costrizione allo svolgimento di un impiego, in quanto rappresenta una violazione delle libertà fondamentali che spetta all'essere umano in quanto tale.²

Il lavoro forzato rappresenta una violazione dei diritti fondamentali dell'uomo e, in particolare, una violazione del diritto al lavoro dignitoso. Esso costituisce un tema quanto mai attuale, nonostante abbia maturato caratteristiche differenti da quelle che possedeva in passato. Lo scopo di questa tesi è di analizzare come i diritti umani in Myanmar non vengano rispettati da molto tempo. Il Paese è infatti sotto osservazione dal 1960 per le continue violazioni delle Convenzioni dell'ILO sul lavoro forzato.

Nel Capitolo I, per prima cosa si è determinato e delimitato il concetto di "lavoro forzato" e dei fenomeni ad esso assimilabili, come la schiavitù la servitù e la tratta di

¹ Tilgher A., "Homo faber. Storia del concetto di lavoro nella civiltà occidentale", Roma 1929.

² "ILO Director-General calls on governments to take action to end modern slavery", 2 Dicembre 2015, www.ilo.org

essere umani, attraverso un'analisi delle definizioni e delle normative internazionali. In seguito viene presentata un'analisi dei caratteri che differenziano la prassi schiavistica antica da quella attuale; a tale proposito viene presentata una veloce panoramica relativa alle ultime stime globali dell'ILO sul lavoro forzato. Successivamente, la tesi intende ricostruire il caso birmano indagandone l'evoluzione storica, sociale ed economica e soffermandosi in particolare sulle forme di lavoro forzato presenti sul territorio.

Di importanza rilevante sono, quindi, gli atti normativi internazionali sviluppati dagli organismi sovranazionali, i quali hanno il fine di definire il fenomeno, di esplicarne le varie fattispecie e tipologie, e di combatterne e reprimerne le prassi ancora presenti. Per tale motivo, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha elaborato degli *standards* internazionali in tema di lavoro, e particolare importanza rivestono le due Convenzioni in tema di lavoro forzato: la *Convenzione n. 29/1930 sul lavoro forzato e obbligatorio* e la *Convenzione n. 105/1957 sull'abolizione del lavoro forzato*, oltre al *Protocollo n. 29/2014 relativo alla Convenzione n. 29/1930 sul lavoro forzato e obbligatorio* e la *Raccomandazione n. 203/2014 sulle misure complementari per la soppressione effettiva del lavoro forzato*. Nel II capitolo si è cercato di approfondire l'impatto che la legislazione internazionale e l'intervento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha prodotto sul sistema normativo birmano e sulla tutela dei diritti fondamentali per contrastare questa diffusa pratica. L'organizzazione, oltre a vigilare sulla loro applicazione all'interno del Paese, ha redatto innumerevoli rapporti e relazioni analizzati nel presente elaborato, il quale illustra quanto il lavoro coatto sia prassi ancora comune. Dall'analisi emerge come esso colpisca in particolar modo gli individui appartenenti ai settori più poveri e vulnerabili della società, quali donne, bambini e migranti, oltre che minoranze etniche o religiose e popolazioni indigene, senza distinzione tra Paesi in via di sviluppo (PSV) e Paesi economicamente avanzati.

Tra i diritti sociali, ma anche individuali della persona, quello al lavoro è probabilmente il diritto che necessita di maggior interessamento a causa della stretta connessione con il fenomeno della globalizzazione delle economie e dei mercati. Il processo di globalizzazione dell'economia si è tradotto nella ricerca del puro profitto economico, in particolar modo dalle imprese multinazionali, causando un'inasprimento delle violazioni dei diritti dell'uomo e nello specifico del *decent work*, non solo nei Paesi in via di sviluppo ma anche in quelli più avanzati. I numerosi problemi posti in essere

dalla globalizzazione quindi, devono essere affrontati attraverso strumenti normativi più efficaci ed articolati rispetto al passato, in quanto le problematiche sociali ed economiche (*dumping sociale, dumping normativo, law shopping, diritti umani, decent work* etc.) a cui far fronte sono divenute sempre più complesse e coinvolgono sempre più soggetti a livello globale. L'economia birmana si è dischiusa solo recentemente dopo quasi mezzo secolo di isolamento: ciò costituisce un'attrazione per le imprese, soprattutto multinazionali, per investire in un Paese quantomai arretrato. Nell'ultimo capitolo si illustra come il governo birmano abbia recentemente formulato una serie di norme e abbia aderito a codici di etero-regolazione elaborati da organismi internazionali atti a disciplinare gli investimenti e le azioni delle imprese: il fine ultimo è di garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile e la tutela dei lavoratori e dell'ambiente.

Infine si analizza la crescente consapevolezza sui temi del lavoro e della sostenibilità sociale e ambientale da parte delle imprese multinazionali, e di come queste debbano occuparsi di contrastare ogni prassi di sfruttamento, in particolare nei territori socialmente e giuridicamente fragili. Un ruolo fondamentale è ricoperto dalla Responsabilità sociale d'impresa, la quale deve assolvere ad una duplice funzione: tutelare i diritti degli *stakeholders* e di tutte le parti interessate, e coniugare gli obiettivi aziendali con gli interessi specifici dei portatori d'interesse.

1. IL CASO: MYANMAR/BIRMANIA

Sommario: 1.1 Il concetto di lavoro forzato - 1.2 Profili storici, economici, sociali - 1.2.1 Antecedenti storici - 1.2.2 La popolazione e le persecuzioni etnico-religiose - 1.2.3 L'economia interna - 1.3.4 Ambiente macroeconomico e commercio - 1.3 Il lavoro forzato in Myanmar: una lunga storia - 1.3.1 Le tipologie - 1.3.2 Il dato quantitativo - 1.3.3 I primi rapporti internazionali sul lavoro forzato - 1.3.4 Il caso Doe vs Unocal - 1.3.5 L'applicazione dell'articolo 33 dello Statuto dell'ILO - 1.3.6 I successivi rapporti sulla situazione del lavoro forzato - 1.3.7 L'impatto della crisi economica del 2008 sul Paese e sul ricorso al lavoro forzato - 1.3.8 Gli effetti delle sanzioni "economiche" nei confronti del Myanmar - 1.4 La situazione attuale dei diritti umani in Myanmar - 1.4.1 Aung San Suu Kyi e le elezioni del 2015

1.1 Il concetto di lavoro forzato

La definizione di lavoro forzato o obbligatorio universalmente riconosciuta è fornita dalla *Convenzione numero 29/1930 sul lavoro forzato* dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro: “...il termine lavoro forzato o obbligatorio indica ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente...”³. Tale definizione risulta lacunosa, dal momento che non definisce nel dettaglio le fattispecie e le forme che esso attualmente assume. Oggi si presenta con caratteristiche distinte rispetto al passato e attraverso varianti differenti; per tale motivo, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in un documento che fornisce indicazioni preventive e correttive, oltre che suggerire buone prassi per combattere il lavoro forzato, si è occupata di definirne le principali tipologie esistenti oggi:

- Lavoro forzato indotto dai debiti: comunemente indicato come "lavoro forzato" in Asia meridionale dove la pratica è più comune, ma anche ampiamente conosciuto come "servitù per debiti". Esso comporta la richiesta di un prestito o un anticipo del salario da parte del lavoratore, in cambio dei quali impegna il suo lavoro e, talvolta,

³ ILO, “Convenzione 29 sul lavoro forzato e obbligatorio”, articolo 2, ILO, Ginevra, 28 Giugno 1930. Per un approfondimento più dettagliato della Convenzione citata e della definizione ivi contenuta si rinvia al Capitolo II.

anche quello dei membri della famiglia al fine di rimborsare il prestito. I termini del prestito o del lavoro, tuttavia, possono essere tali da vincolare il lavoratore per anni senza possibilità di riuscire a rimborsarlo. Il debito può anche essere trasmesso alla generazione successiva.

- Lavoro forzato nelle carceri: il lavoro richiesto ai carcerati non è generalmente considerato lavoro forzato secondo il diritto internazionale. Tuttavia il lavoro involontario eseguito da prigionieri che non sono stati condannati in un tribunale e il cui lavoro non è sorvegliato da un'autorità pubblica, è da considerarsi tale. Allo stesso modo, è da ritenere forzato il lavoro involontario eseguito da un detenuto a beneficio di un'impresa privata.
- La tratta di esseri umani a fini di lavoro forzato: oltre a costituire un fenomeno globale, la tratta è spesso legata alla criminalità organizzata e comporta il reclutamento ingannevole, il racket e il ricatto per ottenere gran parte dei guadagni dei lavoratori migranti.
- La coercizione in materia di occupazione: tale fattispecie si riferisce alle molte forme di inganno e coercizione nell'ambiente lavorativo, le quali, in alcune circostanze specifiche, possono sfociare in lavoro forzato. Costituiscono degli esempi il mancato pagamento dei salari, il sequestro dei documenti di identità o di qualsiasi bene prezioso al lavoratore e indotto per indebitamento.
- Il lavoro forzato correlato a sistemi contrattuali di lavoro sfruttatori: questa tipologia è diffusa globalmente. Ad esempio, i lavoratori migranti possono ritrovarsi vincolati ad un datore di lavoro a causa delle eccessive spese per l'immigrazione, e hanno limitate possibilità (se non nulle) di cambiare datore di lavoro una volta giunti nel paese di destinazione.⁴

Un ulteriore report dell' ILO identifica nello specifico ogni categoria di lavoro forzato presente oggi:

- *“la schiavitù e i rapimenti;*
- *la partecipazione obbligatoria in progetti pubblici;*
- *il lavoro forzato in agricoltura e in aree remote;*
- *i lavori domestici che contengono elementi di lavoro forzato;*

⁴ ILO, “Combating Forced Labour - A Handbook for Employers & Business“, Ginevra, 2015.

- *il lavoro vincolato;*
- *il lavoro vincolato imposto da militari o da altre autorità;*
- *il traffico di persone;*
- *il lavoro carcerario.*⁵

Come illustrato dal documento, la schiavitù può costituire una fattispecie specifica del lavoro forzato. Nondimeno, data la complessità del fenomeno, la relazione tra le due prassi può assumere numerose forme. E' consuetudine pensare che i due termini indichino il medesimo fenomeno: risulta quindi necessario fare chiarezza su tali concetti, i quali non possono essere considerati sinonimi. Inoltre, sarà essenziale distinguere anche le pratiche che, erroneamente, possono essere considerate analoghe: la servitù e la tratta di esseri umani. Tali fenomeni sono tutti ben definiti all'interno delle legislazioni internazionali⁶.

La sinonimia tra schiavitù e lavoro forzato poteva essere giustificabile nell'antichità, quando costringere una persona a svolgere un impiego senza il suo consenso e negargli la libertà di lasciarlo costituiva una prassi consolidata. Per tale motivo, il concetto di lavoro forzato era assimilabile a quello di schiavitù, in quanto il proprietario esercitava su un individuo uno o tutti gli attributi del diritto di proprietà.⁷

La schiavitù esordisce nella storia con lo svilupparsi della civiltà: il sistema schiavistico, il cui fondamento era lo sfruttamento umano, è durato almeno 4000 anni, raggiungendo la massima efficienza nella civiltà romana. Nell'antica Roma (dal II secolo a.C.) si utilizzava il lavoro forzato come sanzione punitiva; si definivano *servi poenae* coloro che, per gravi delitti pubblici, venivano condannati ai lavori forzati o ai combattimenti coi gladiatori all'interno degli anfiteatri. Il diritto romano prevedeva tutte quelle conseguenze che andavano a ridurre la capacità giuridica della persona (*capitis deminutio*), comportando un *prioris status permutatio*, ossia un cambiamento del suo status.⁸ Oltre a ciò si prevedeva anche una forma primitiva di obbligazione detta *nexum*, la quale rappresentava una forma di *auto-pignorazione* della persona del creditore, e

⁵ ILO, "Stopping forced labour", cit.

⁶ Plant, R., "Modern slavery the concepts and their practical implications", ILO, Ginevra, 2014.

⁷ C. Di Turi, "Globalizzazione dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro", Giuffrè Editore, Milano, 2007.

⁸ Da Enciclopedia Treccani alla voce "lavori forzati", www.treccani.it.

potrebbe prevedere come conseguenza dell'obbligazione l'esecuzione di prestazioni di lavoro coattive.⁹ Nella maggioranza delle civiltà antiche, lo schiavo era legalmente di proprietà del padrone, solitamente a fronte del pagamento di una somma ingente all'acquisto. Uno schiavo poteva nascere tale in quanto figlio di altri schiavi, o poteva perdere la libertà in quanto prigioniero di guerra, o a causa dei debiti, dell'inadempienza di un obbligo civile, in seguito ad una condanna, ecc. In Africa la maggiore civiltà schiavistica era quella egizia, in Medio Oriente quella babilonese, mentre in Sudamerica quella azteca. La schiavitù venne abolita nell'Europa medioevale col diffondersi del cristianesimo e dei suoi principi di fratellanza ed uguaglianza. Secondo la maggior parte delle interpretazioni, il termine *schiavo* avrebbe origine in questo periodo dal latino medievale *sclavus*, *slavus*, ossia il prigioniero di guerra slavo.¹⁰ Tuttavia permaneva la servitù della gleba, la quale rappresentava la maggior istituzione di lavoro forzato dell'epoca; a differenza degli schiavi dell'età classica, essi non erano considerati come semplici beni ma come individui detentori di alcuni diritti.¹¹ Eppure, anche se la schiavitù era stata abolita in Europa, il commercio di schiavi in altri territori rimaneva fiorente. Nel "Nuovo Mondo", inizialmente vennero sfruttate le popolazioni autoctone come manodopera servile per i terreni coloniali, e dopo averle decimate, ebbe inizio la tratta degli schiavi africani. Solamente in occidente, verso la fine del XVIII secolo, il fenomeno subì un decremento. I nuovi valori basati sul progresso del nuovo pensiero illuminista mal si adattavano ai principi che permettevano lo sfruttamento schiavistico degli individui. A concorrere alla diminuzione del fenomeno, vi era il progressivo miglioramento delle condizioni di vita e lo spostamento della popolazione dalle campagne ai centri urbani. Nel corso degli ultimi cento anni, le pratiche coercitive del lavoro forzato riguardarono i regimi coloniali del primo Novecento, e successivamente i campi di concentramento, i campi di lavoro e le altre forme di lavoro obbligatorio, in parte giunte fino ai nostri giorni.

In seguito al secondo conflitto mondiale, la popolazione cominciò a crescere esponenzialmente senza fermarsi (attualmente più della metà della popolazione ha un'età minore di quindici anni), in particolare nei Paesi in cui oggi la schiavitù è tuttora

⁹ C. Ferrini, "Diritto penale romano", Milano, 1899.

¹⁰ Dizionario Treccani alla voce "schiavo".

¹¹ R. Pernoud, "Medioevo, un secolare pregiudizio", Bompiani, 2001.

utilizzata: in Africa, nel Sud-est asiatico, nel subcontinente indiano e nei Paesi arabi. Tutto ciò, a fronte di una diminuzione delle risorse per la sussistenza che ha causato l'aumento della povertà e la perdita del valore umano. In questo modo si sono create le precondizioni per lo sfruttamento schiavistico, soprattutto in quei contesti dove la schiavitù è parte integrante della cultura: è aumentato vertiginosamente il numero delle potenziali vittime e ne è diminuito il costo. Contemporaneamente all'aumento demografico, questi Paesi hanno subito profondi e repentini cambiamenti sociali ed economici, causando l'aumento del divario economico tra la popolazione ed aggravando l'impovertimento degli individui già indigenti.

Dall'antichità ad oggi, la schiavitù si è diversificata in varie forme e sembianze, anche se alcune pratiche del passato possono risultare simili a quelle odierne. La concezione di "schiavitù moderna" racchiude: il traffico di schiavi, la servitù della gleba, il lavoro forzato, la schiavitù per debiti, l'imposizione del matrimonio, lo sfruttamento sessuale.¹² A differenza del passato, allo sfruttatore moderno non detiene la proprietà dello schiavo, essendo illegale e di conseguenza perseguibile. Fondamentale è il cambiamento della durata dello sfruttamento: in passato lo schiavo era considerato un investimento prezioso, una proprietà da mantenere forte e in salute il più a lungo possibile. Oggi invece può essere facilmente rimpiazzato a causa del basso costo e tale vantaggio economico è maggiore rispetto all'acquisto di uno schiavo. Dal momento che non è più possibile possedere legalmente una persona, lo sfruttatore controlla l'individuo attraverso la minaccia, la coercizione e la violenza psicologica e fisica.¹³ Gli schiavisti contemporanei sfruttano in modo intensivo l'individuo ricavando un profitto di molto superiore rispetto a quanto si otteneva nell'antichità. La rigida differenziazione etnica tra schiavista e schiavo alla base di questi rapporti di subordinazione è venuta a mancare: allo sfruttatore interessa semplicemente che lo schiavo assolva alla funzione per cui è divenuto vittima, nell'ottica dell'ottimizzazione del profitto. La distinzione chiave è, oggi, di valore economico, non etnico.¹⁴ Si allega di seguito uno schema riassuntivo per meglio identificare le differenze e i fattori caratterizzanti tra le vecchie e le nuove forme di schiavitù.

¹² Bales K., "I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale", Feltrinelli, Milano, 2000.

¹³ Noury R., "Tra sfruttamento e violenza", Dicembre 2014, www.diocesipadova.it

¹⁴ Bales K., "I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale", cit.

Vecchie forme di schiavitù	Nuove forme di schiavitù
Proprietà legale accertata	Proprietà legale evitata
Alto costo d'acquisto	Basso costo d'acquisto
Bassi profitti	Elevatissimi profitti
Scarsità potenziale di schiavi	Surplus potenziale di schiavi
Rapporto di lungo periodo	Rapporto di breve periodo
Schiavi mantenuti a vita	Schiavi usa e getta
Importanza delle differenze etniche	Irrilevanza delle differenze etniche

Fonte: Bales, 2000.

Le fonti normative internazionali ribadiscono, attraverso definizioni distinte, come le nozioni di schiavitù e di lavoro forzato differiscano l'una dall'altra. La prima viene definita nell'articolo 1 della *Convenzione concernente la schiavitù* delle Nazioni Unite del 1926 come: “...lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o taluni di essi, e lo "schiavo" è l'individuo che ha tale stato o condizione”¹⁵.

Nel successivo articolo 5, i due concetti si incontrano: “Le alte parti contraenti riconoscono che il ricorrere al lavoro forzato od obbligatorio può avere gravi conseguenze e si impegnano, ognuna per quanto concerne i territori soggetti alla sua sovranità, giurisdizione, protezione, signoria o tutela, a prendere i provvedimenti atti ad evitare che il lavoro forzato od obbligatorio conduca a condizioni analoghe alla schiavitù.”¹⁶ La convenzione del 1926 quindi, definisce e condanna il lavoro forzato dal momento che può sfociare in forme schiavistiche, impegnando tutti i governi degli Stati ratificanti a fare in modo di eliminare tali pratiche nel modo più efficace e veloce possibile.

Dal 1815 a 1957 furono più di trecento gli accordi internazionali stipulati contro la schiavitù e le altre pratiche assimilabili a tale concetto. Tra questi vi sono la *Convenzione internazionale per la soppressione del commercio degli schiavi bianchi* del 1910, la *Dichiarazione relativa all'abolizione universale del commercio di schiavi* del 1915, la già citata *Convenzione concernente la schiavitù* del 1926, e la *Convenzione*

¹⁵ ONU, “Convenzione concernente la schiavitù”, Ginevra, 25 Settembre 1926.

¹⁶ Ibidem.

sulla soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui del 1949.

La *Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù del 1956*, nell'articolo 1, arricchisce la definizione di schiavitù fornendo quelle di altre pratiche ad essa riconducibili. In tale Convenzione sono previsti strumenti giuridici dotati di maggior potere vincolante rispetto alla precedente del 1926 nei confronti degli Stati ratificanti.

“Ogni Stato Partecipante al presente Accordo prende in via amministrativa, o altrimenti, tutte le misure attuabili e necessarie per ottenere progressivamente e quanto prima l'abolizione completa o l'abbandono delle istituzioni e pratiche seguenti, laddove sussistano, siano o no considerate nella definizione di schiavitù di cui all'articolo 1 della Convenzione, firmata a Ginevra il 25 settembre 1926, concernente la schiavitù:

a) la servitù per debiti, ossia lo stato o la condizione di chi, essendo debitore, si è obbligato a fornire, a garanzia d'un debito, i suoi servizi o quelli di persona soggetta alla sua autorità, qualora l'equo valore di questi servizi non sia destinato all'estinzione del debito o se la durata degli stessi non sia determinata oppure la loro natura non sia definita;

b) la servitù della gleba, ossia la condizione di chiunque sia tenuto dalla legge, dall'uso o da un accordo a vivere e lavorare su terra altrui e a fornire a tale persona, con o senza compenso, determinati servizi senza poter mutare il proprio stato;

c) ogni istituzione o pratica secondo la quale: i) una donna, cui non spetti il diritto di sottrarsene, sia promessa o data in matrimonio mediante compenso in denaro o in natura, fornito ai suoi genitori, al suo tutore, alla sua famiglia o a qualsiasi altra persona o altro gruppo di persone;

ii) il marito di una donna, la famiglia o il clan dello stesso abbiano il diritto di cederla a un terzo mediante compenso o altrimenti;

iii) la moglie, morto il marito, sia trasmissibile per successione a un'altra persona;

d) ogni istituzione o pratica secondo la quale un fanciullo o un adolescente minore di diciotto anni sia, dai genitori o da uno di essi o dal tutore, consegnato a un terzo, con o senza pagamento, perchè ne adoperi la persona o il lavoro.”¹⁷

Nell’articolo 7 della stessa Convenzione si ribadisce la nozione di schiavitù definita dalla Convenzione del 1926, ed inoltre viene fornita la definizione di “servo”: *“a) La "schiavitù", come è definita nella Convenzione del 1926 sulla schiavitù, è lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o taluni di essi, e lo "schiavo" è l'individuo che ha tale stato o condizione; b) la "persona di condizione servile" è quella posta nello stato o nella condizione risultante da un'istituzione o pratica menzionata nell'articolo 1 della presente Convenzione; ...”¹⁸*

Risulta quindi necessario esplicitare anche la nozione di servitù, la quale può essere anch’essa erroneamente confusa con la schiavitù a causa della relazione di dominio che si instaura tra le parti: a differenza di quest’ultima, nella servitù tale rapporto risulta essere limitato alla sola situazione lavorativa. Ciononostante, possiede caratteristiche in comune con la schiavitù e il lavoro forzato: l’assoggettamento della vittima allo sfruttatore con il primo, e la natura della prestazione lavorativa con il secondo. Comune a tutti e tre i fenomeni è *“l’assenza di libertà di modificare la propria condizione ovvero di non percepire altra possibilità relazionale diversa oltre quella in cui si trovano”¹⁹*. Esiste un’altra sostanziale differenza tra servitù e schiavitù, che consiste nell’esistenza di una relazione personale in cui lo sfruttatore esercita il controllo sulla vittima, il quale non si basa esclusivamente sulla violenza, ma sulla persuasione, il ricatto e il raggiro. Questi tipi di rapporti possono perpetuarsi sia in un contesto familiare che estraneo. L’*“household”*, ossia la famiglia allargata che in genere convive nello stesso luogo e possiede un reddito comune, costituisce, insieme alla piccola impresa, il luogo principale in cui vengono a sussistere condizioni di lavoro servili. Questo avviene a causa delle relazioni personali e di assoggettamento che si creano tra i componenti e che sono difficili da interrompere. Il rapporto di schiavitù invece è una relazione di completa coercizione, dove vi è un soggetto che predomina completamente sull’altro.

¹⁷ ONU, “Convenzione supplementare sull’abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù”, Ginevra, 7 settembre 1956.

¹⁸ ONU, “Convenzione supplementare sull’abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù”, cit.

¹⁹ Carchedi F., “Schiavitù di ritorno”, Maggioli Editore, 2010.

La mancanza di una relazione personale tra il soggetto sottomesso e quello controllante è necessario affinché il rapporto si mantenga coatto. Generalmente le condizioni para-schiavistiche vengono perlopiù ad esistere nelle realtà del lavoro sommerso o illegale, dove non vi è nessuna negoziazione e libertà personale.²⁰ Sono numerose le tipologie di servitù contemporanea, riassumibili brevemente in quella sessuale, riproduttiva (la donna viene forzata al matrimonio e alla gravidanza), e domestica.²¹

Per definire appieno il concetto di lavoro forzato e dei suoi confini è necessario definire anche il fenomeno della tratta degli esseri umani. Lo stesso articolo della Convenzione del 1956 illustra la definizione globalmente condivisa di “tratta degli schiavi”, affine al concetto di lavoro forzato, che comprende: “...ogni atto di cattura, acquisto o cessione di persona per ridurla in schiavitù; ogni atto d'acquisto d'uno schiavo per venderlo o barattarlo; ogni atto di cessione mediante vendita o baratto d'una persona acquistata per venderla o barattarla e, in generale, ogni atto di commercio o di trasporto di schiavi, qualunque sia il mezzo impiegato per il trasporto”²²; ed anche: “Il trasporto o il tentativo di trasporto di schiavi da un paese a un altro, con qualunque mezzo, o la complicità in tali atti costituirà un'infrazione penale della legge degli Stati Parti alla presente Convenzione e le persone riconosciute colpevoli della stessa saranno suscettibili di pene molto rigorose”²³.

Il Protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, sopprimere e punire la tratta delle persone, in particolare di donne e bambini adottato nel 2000, definisce la tratta di esseri umani come: “il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l'autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il

²⁰ Fondazione Internazionale Lelio Basso, “Il lavoro servile e le forme di sfruttamento para-schiavistico”, Roma, 2000.

²¹ Carchedi F., “Schiavitù di ritorno”, cit.

²² ONU, “Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù”, cit.

²³ Ibidem.

prelievo di organi”²⁴. Quindi il protocollo contempla lo sfruttamento come possibile fine della tratta, che a sua volta comprende il lavoro forzato, la schiavitù o le pratiche analoghe alla schiavitù, e il prelievo di organi.

E' utile premettere la correlazione presente tra il fenomeno della tratta degli esseri umani e il traffico dei migranti, avvalorata dall'ILO nel documento “*ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and methodology, Special Action Programme to Combat Forced Labour*” del 2012. I fenomeni vengono frequentemente confusi, quindi è necessaria qualche delucidazione. Il traffico di migranti, è definito nel *Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti* come: “*Il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente*”.²⁵ Alla luce di queste definizioni è chiaro che i due fenomeni non sono da confondersi. A differenza della tratta degli esseri umani, il traffico di migranti nella maggioranza dei casi avviene con il consenso degli stessi, i quali si affidano ai trafficanti per introdursi illegalmente in altri Paesi con lo scopo di migliorare le proprie condizioni di vita. In molti casi accade che i migranti che attraversino illecitamente dei confini nazionali diventino vittime di tratta in un secondo momento, spesso a causa dei trafficanti stessi. Ciò è possibile a causa della situazione di irregolarità e quindi di debolezza in cui si trova il migrante. Lo stesso non si può dire della relazione che tale concetto ha con il lavoro forzato: sono nozioni utilizzabili nel medesimo contesto quando la tratta delle persone ha per fine ultimo lo sfruttamento lavorativo.

Come ultimo esempio normativo, all'interno del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, vi sono iscritti in forma giuridicamente vincolante gli stessi fondamenti cardine contenuti nella Dichiarazione universale, che proibiscono la pratica della schiavitù, della servitù, della tratta degli schiavi, allegando anche l'interdizione del lavoro forzato.²⁶ Nell'articolo 8, la fattispecie del lavoro forzato viene affiancato al concetto di schiavitù e di servitù: “*(1) Nessuno può esser tenuto in stato di schiavitù; la schiavitù e la tratta degli schiavi sono proibite sotto qualsiasi forma.*”

²⁴ ONU, “Protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, sopprimere e punire la tratta delle persone, in particolare di donne e bambini”, 15 Novembre 2000.

²⁵ ONU, “Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria”, Palermo, 15 Dicembre 2000.

²⁶ Zilio Grandi G., “Diritti sociali”, *Novissimo digesto italiano delle discipline giuridiche*, UTET Giuridica, Vol. 1, pp. 1-17, 2009.

(2) Nessuno può esser tenuto in stato di servitù.

(3) Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio.”²⁷

E proseguendo: *“..l’espressione «lavoro forzato o obbligatorio», ai fini del presente paragrafo, non comprende:*

i) qualsiasi lavoro o servizio, diverso da quello menzionato alla lettera b), normalmente richiesto ad un individuo che sia detenuto in base a regolare decisione giudiziaria o che, essendo stato oggetto di una tale decisione, sia in libertà condizionata;

ii) qualsiasi servizio di carattere militare e, in quei Paesi ove è ammessa l’obiezione di coscienza, qualsiasi servizio nazionale imposto per legge agli obiettori di coscienza;

iii) qualsiasi servizio imposto in situazioni di emergenza o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità;

iv) qualsiasi lavoro o servizio che faccia parte dei normali obblighi civici.²⁸

In sintesi, schiavitù e lavoro forzato non possono intendere lo stesso fenomeno. Essi sono strettamente connessi e complementari l’uno all’altro, tuttavia vi è un differente coinvolgimento della vittima nella fattispecie criminosa²⁹: il lavoro forzato non presuppone necessariamente lo status di schiavo, ed interessa solamente l’aspetto lavorativo della vittima, mentre la schiavitù comporta un assoggettamento totale. Non sempre la schiavitù comporta la coercizione al lavoro forzato e, viceversa, non sempre il lavoro forzato comporta una situazione schiavistica.³⁰ Nemmeno la condizione servile può essere riferita come sinonimo di quella schiavistica: mentre quest’ultima presuppone un controllo, un possesso totale della persona la quale subisce un processo di reificazione, la vittima di servitù mantiene lo status di persona e con essa anche alcuni diritti. Nonostante ciò qualsiasi forma di schiavitù, servitù, tratta di esseri umani e lavoro forzato è assolutamente da condannare e deve esservi un impegno generale affinché venga eliminata.

Per definire e identificare più attentamente il fenomeno del lavoro forzato risulta fondamentale indagare le cause ed i fattori sociali ed economici principali che rendono

²⁷ ONU, “Patto internazionale sui diritti civili e politici”, 16 Dicembre 1966, Ginevra.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Carchedi F., “Schiavitù di ritorno”, cit.

³⁰ ILO, “Profits and poverty: the economics of forced labour”, Ginevra, 20 Maggio 2014.

gli individui vulnerabili a questo fenomeno, diffuso tutt'oggi in molte parti del mondo. Uno studio del 2014 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro³¹ ha confermato che il lavoro forzato è comune in settori e industrie che attirano lavoratori con istruzione scarsa o del tutto assente, dove la domanda di lavoro è oscillante e dove le condizioni di lavoro sono spesso precarie. Sfruttamento sessuale forzato a parte, i settori più a rischio risultano essere l'agricoltura, la pesca e la silvicoltura, l'edilizia, il manifatturiero, l'estrazione mineraria e il lavoro domestico. Nonostante in questi settori siano presenti lavoratori altamente qualificati, solitamente sono quelli poco o non istruiti a costituire la maggioranza delle vittime. Inoltre è risultata chiara la correlazione tra la vulnerabilità delle "household" a improvvise variazioni del reddito economico e la probabilità di divenire vittime di lavoro forzato. Spesso la mancanza di entrate economiche spinge le famiglie al di sotto della soglia di povertà, e conseguentemente, uomini e donne privi di qualsivoglia rete di protezione sociale tendono a indebitarsi o ad accettare qualsiasi lavoro per sé o per i propri figli, anche in condizioni di sfruttamento.

Un'altro fattore chiave è la mancanza di istruzione e l'analfabetismo: adulti con bassi livelli di istruzione e bambini i cui genitori non sono educati risultano maggiormente a rischio. Oltretutto, il basso livello di istruzione e l'analfabetismo riducono la possibilità di impiego per i lavoratori che spesso sono costretti ad accettare incarichi in condizioni precarie. Inoltre, gli individui alfabetizzati possono leggere i contratti lavorativi, potendo quindi riconoscere le potenziali situazioni di sfruttamento e coercizione. Avere un'educazione porta anche a percepire redditi più elevati, riducendo la probabilità di cadere in povertà.

Secondo la stima globale dell'ILO, il genere costituisce un ulteriore fattore rilevante: circa il 55% delle vittime del lavoro forzato sono donne e bambine, e costituiscono la stragrande maggioranza nello sfruttamento sessuale e nel lavoro domestico forzato. Nelle altre attività economiche, secondo i dati pervenuti dalla ricerca, sono uomini e bambini a costituire la maggioranza delle vittime. Infine, la migrazione è un altro importante fattore di rischio. Il 44% delle vittime era emigrato all'interno del Paese o cercava di attraversarne i confini internazionali. I migranti istruiti hanno meno probabilità di divenire vittime del lavoro forzato, mentre la scelta della destinazione e lo status giuridico dei lavoratori migranti vigente in quel Paese gioca un ruolo significativo

³¹ Ibidem.

nel determinare la probabilità di divenire una vittima. Essere un immigrato irregolare comporta un rischio più elevato di esposizione ai lavori forzati.³²

Il fatto che ancora oggi esistano pratiche schiavistiche e che queste siano ancora largamente utilizzate e diffuse fa dedurre che vi siano dei meccanismi e delle cause che inducono a perpetuarle. Questi motivi sono da ricercare nella sfera economica e relazionale dei vari Paesi. Lo sfruttamento economico contemporaneo e la logica capitalistica, insieme alla globalizzazione dei mercati, ha creato una forte spinta competitiva alla ricerca del sistema più efficiente in termine di costo del lavoro. Ciò ha conseguentemente portato a una contrazione dei diritti dei lavoratori: le conseguenze peggiori si hanno in quei Paesi dove è divenuto facile trovare manodopera a bassissimo costo, vulnerabile e facilmente assoggettabile in modo da poter ricavare il maggior profitto possibile³³.

Attualmente, secondo le ultime ricerche dell'ILO condotte nel 2012³⁴, almeno 21 milioni di individui sono sfruttati in condizioni di lavoro forzato: 11,4 milioni di questi sono donne e bambine mentre i rimanenti 9,5 milioni sono uomini e bambini. Il 74% delle vittime sono adulti (15,4 milioni), mentre i bambini fino ai 17 anni sono 5,5 milioni e costituiscono il 26%. Analizzando nello specifico questo ultimo dato, 3.780.000 minori vengono sfruttati da imprese o da singoli, 960.000 sono coinvolti nello sfruttamento sessuale e 709.000 obbligati al lavoro forzato statale. Il lavoro forzato imposto dallo Stato comprende tutte le forme di lavoro imposte dalle autorità, dai militari o paramilitari, oltre alla partecipazione obbligatoria a lavori di ordine pubblico e il lavoro forzato nelle carceri.

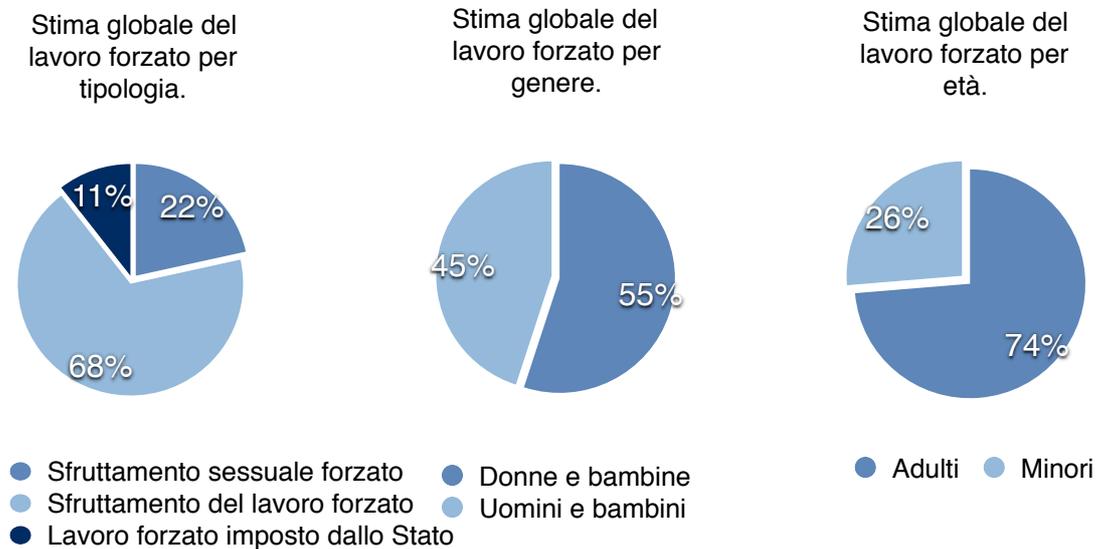
Su un totale di 20,9 milioni di vittime, 18,7 milioni di persone vengono sfruttate nell'economia privata da individui singoli o imprese, soprattutto multinazionali. Tale cifra equivale al 90% del totale, mentre le vittime delle istituzioni statali ammontano a 2,2 milioni, ossia l'11%. Di quel 90%, 4,5 milioni (22%) sono coinvolti nel mercato sessuale, mentre gli altri 14,2 milioni (68%) vengono utilizzati come forza lavoro in

³² ILO, "Profits and poverty: The economics of forced labour", cit.

³³ Arlacchi P., "Schiavi. Il nuovo traffico di esseri umani", Rizzoli, Milano, 1999

³⁴ ILO, "ILO 2012 Global Estimate of Forced Labour", 2012, www.ilo.org

attività economiche in diversi settori, quali l'agricoltura, l'edilizia, l'industria di produzione e manifatturiera.³⁵



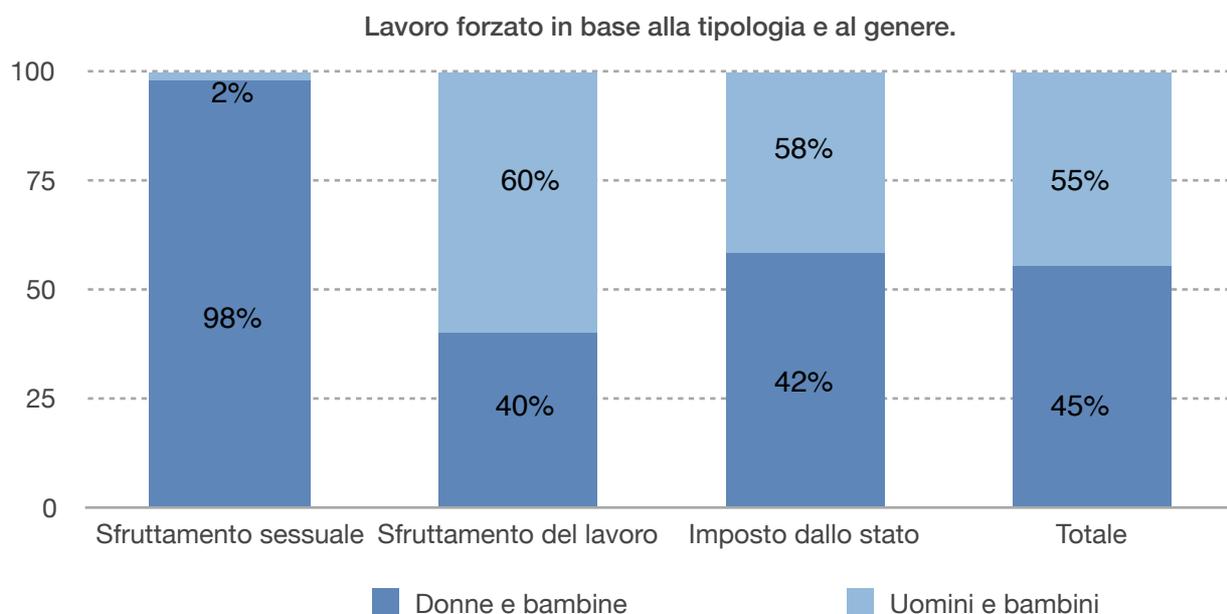
Fonte: ILO, Global Estimate of Forced Labour Results and methodology, Special Action Programme to Combat Forced Labour (SAP-FL), 2012

Lo Stato possiede un ruolo fondamentale poiché le imprese spesso agiscono nell'impunità della nazione ospitante. Difatti gli individui esposti al traffico del lavoro forzato non sono solamente i lavoratori dell'economia sommersa. Anche i lavoratori temporanei o con contratti regolari possono essere a rischio. Questo perché le aziende, gli intermediari, i reclutatori o i datori di lavoro senza scrupoli possono utilizzare a loro favore le lacune presenti nel quadro giuridico per sfruttare i lavoratori o impedire loro di avere un salario equo.

La sicurezza dei lavoratori può venire a mancare se i sistemi di ispezione degli ambienti lavorativi da parte delle autorità competenti sono scarsi o se i controlli per il rilascio di licenze sono deboli o nulli: ciò può far sì che i lavoratori possano essere vittime di violenze o abusi. Lo Stato ha il dovere di far rispettare i diritti umani e di proteggere e fornire assistenza alle persone che si trovano sotto la sua giurisdizione, oltretutto deve essere in grado di individuare e punire i colpevoli e di sradicare l'occupazione sommersa e abusiva che spesso, purtroppo, è culturalmente accettata. Tuttavia, vi sono dei casi in cui è lo Stato stesso ad imporre il lavoro forzato ai suoi cittadini, in

³⁵ ILO, www.ilo.org/rome/risorse-informative/per-la-stampa/comunicati-stampa/WCMS_182076/lang--it/index.htm

violazione degli standard internazionali. Avviene quando sono reclusi in carcere in condizioni che violano le norme dell'ILO, quando vengono messi a disposizione di privati, quando vengono richiesti obblighi di servizio nazionale da eserciti nazionali o da forze armate ribelli, o a seguito di una condanna di un tribunale.³⁶



Fonte: ILO, Global Estimate of Forced Labour Results and methodology, Special Action Programme to Combat Forced Labour (SAP-FL), 2012

Nonostante la condanna universale del lavoro forzato e l'adozione di disposizioni costituzionali e legislative che mirano ad abolirlo, il problema del lavoro forzato o obbligatorio continua ad esistere, pur differenziandosi in base al contesto territoriale. Secondo le stime dell'ILO³⁷ del 2014, la regione che conta il maggior numero di lavoratori costretti al lavoro coatto è l'Asia e la regione del Pacifico, che con 11,7 milioni di persone rappresenta il 56% del totale. La seconda è l'Africa con 3,7 milioni (18%), seguita dall'America Latina e i Caraibi con 1,8 milioni pari al 9% del totale. Le economie sviluppate e l'Unione europea contano 1,5 milioni persone (7%), mentre i Paesi dell'Europa centro e sud-orientale e della Comunità degli Stati Indipendenti

³⁶ ILO, "Nel mondo sono 21 milioni le vittime del lavoro forzato", 1 Giugno 2012, www.ilo.org

³⁷ ILO, "Profits and poverty: the economics of forced labour", Ginevra, ILO, 2014.

³⁸(CIS) sono 1,6 milioni (7%). Per concludere sono circa 600.000 (3%) le vittime in Medio Oriente.

Il tasso di prevalenza (ossia il numero di lavoratori forzati ogni mille abitanti) è più alto in Europa centrale e sudorientale e nelle regioni africane, rispettivamente con 4,2 e 4,0 punti. Risulta invece più basso nelle economie sviluppate³⁹ e nell'Unione Europea, con 1,5 punti. Questo valore relativamente elevato in Europa centrale e sudorientale può essere attribuito al fatto che la popolazione è di lungo inferiore rispetto alle altre regioni. Contemporaneamente, risultano numerosi i casi di tratta di persone a scopo lavorativo e di sfruttamento sessuale e i casi di lavoro forzato imposto dallo Stato.⁴⁰



Fonte: ILO.

Il lavoro forzato riguarda anche il numero considerevole dei lavoratori migranti coinvolti nelle tratte, i quali vengono trasportati lontano dai loro Paesi di origine costretti con la forza o con l'inganno per il puro guadagno economico degli sfruttatori. Si stima che 9,1 milioni di vittime, ossia il 44% del totale, si sia trasferito in altre regioni del proprio Paese o ne abbia varcato i confini, mentre la maggior parte, 11,8

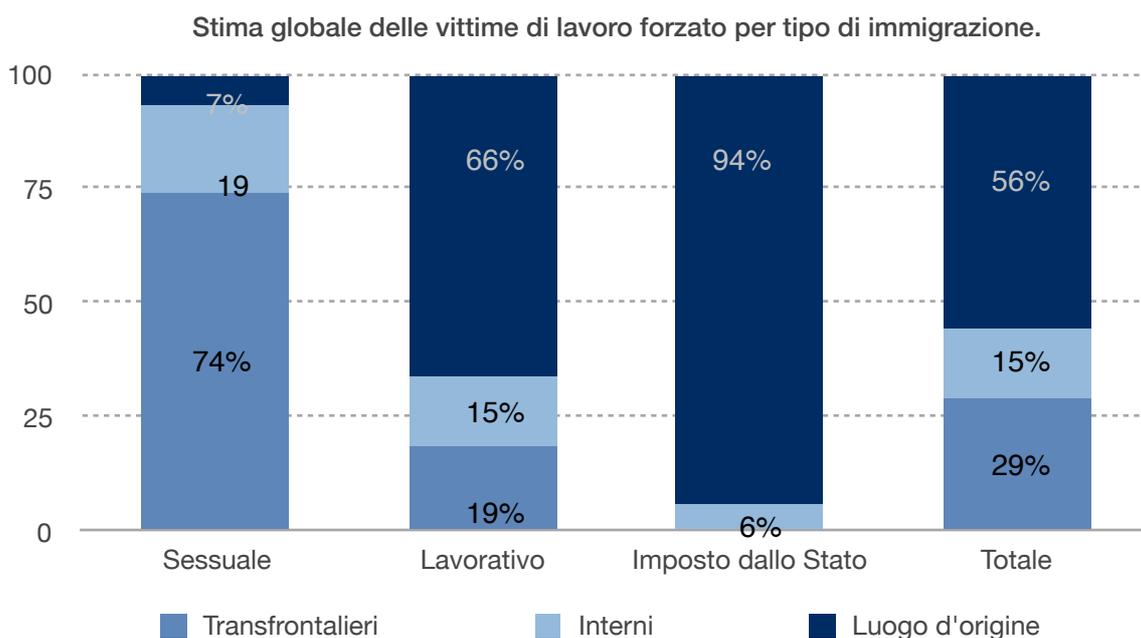
³⁸ Confederazione attualmente composta da 9 delle 15 repubbliche dell'ex Unione Sovietica: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Russia, Tagikistan, Uzbekistan, Turkmenistan.

³⁹ Per economie sviluppate si comprendono: Stati Uniti, Canada, Giappone, Corea del Sud, Taiwan, Australia, Nuova Zelanda.

⁴⁰ ILO, "Global Employment Trends 2012", Ginevra, 2012.

milioni (56%), siano stati sottoposti a lavoro forzato nel loro luogo di origine o di residenza.

E' dimostrato che il movimento trans-frontaliero è fortemente connesso allo sfruttamento sessuale forzato. Al contrario, la maggioranza dei lavoratori forzati in altre attività e quasi tutti quelli sottoposti al lavoro forzato dallo Stato, non si è allontanata dalla regione di origine.



Fonte: ILO, Global Estimate of Forced Labour Results and methodology, Special Action Programme to Combat Forced Labour (SAP-FL), 2012

Infine, sempre secondo il nuovo Rapporto dell'ILO⁴¹, i profitti illeciti del lavoro forzato che coinvolge circa 21 milioni di persone sarebbero tre volte superiori a quelli precedentemente stimati nel report risalente al 2005. Il totale dei profitti ottenuti dallo sfruttamento del lavoro forzato⁴² nel mondo sarebbero pari a 150,2 miliardi di dollari⁴³ ogni anno; due terzi provengono dallo sfruttamento sessuale, e ammontano a circa 99 miliardi all'anno, i rimanenti ammontano a 51,2 miliardi, e sono generati dallo

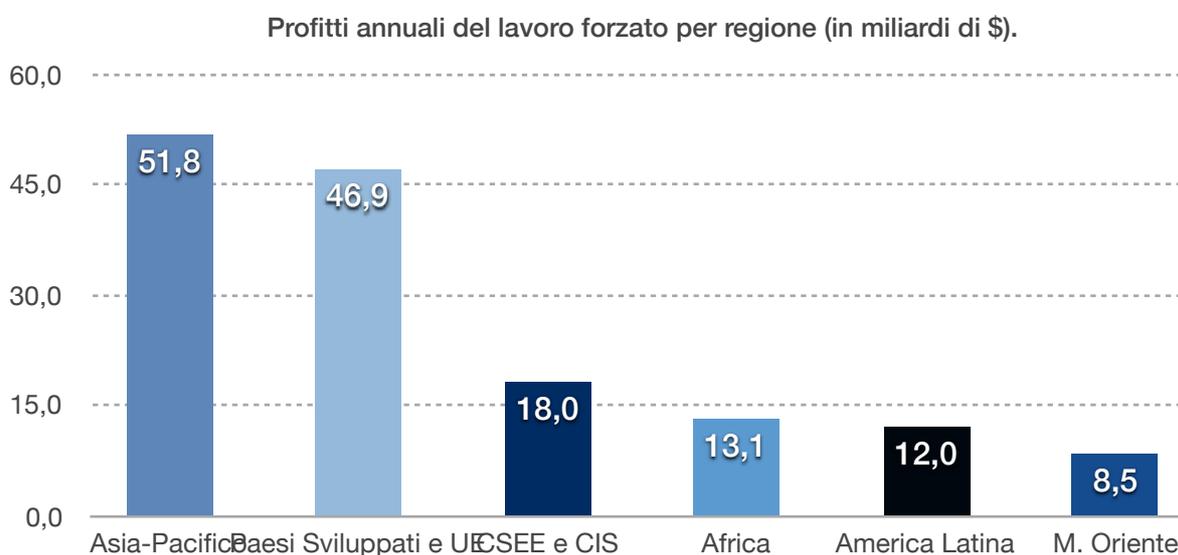
⁴¹ ILO, "Profits and poverty: the economics of forced labour", cit.

⁴² Non è compreso il lavoro forzato imposto da uno stato.

⁴³ Dollari statunitensi.

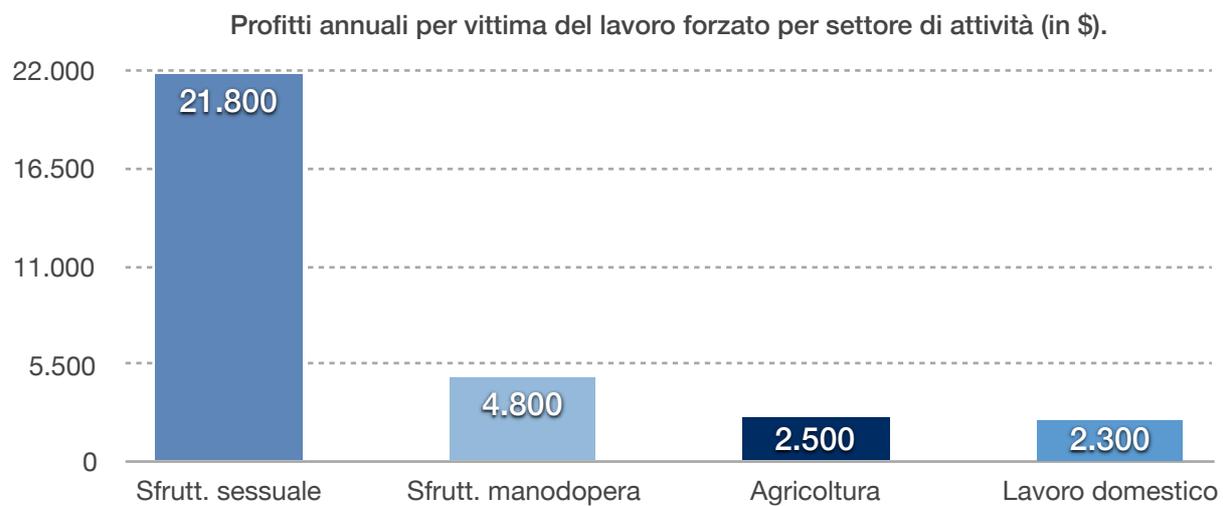
sfruttamento del lavoro forzato in altre attività: 8 miliardi dal lavoro domestico⁴⁴, alle dipendenze di datori di lavoro che utilizzano minacce o violenze per pagare meno o non pagare il lavoratore, 9 miliardi dallo sfruttamento nel settore agricolo, e 34 miliardi circa da altre attività economiche nel settore edile, manifatturiero e minerario.

In Asia vi è il profitto maggiore, pari a 51 miliardi di dollari, seguito dai Paesi Sviluppati con 46,9 miliardi. Ciò è dovuto all'altissimo numero di lavoratori forzati presenti in Asia e l'alto margine di profitto nelle economie più avanzate. Difatti, il profitto annuale del lavoro forzato è più elevato nei Paesi Sviluppati, con 34.800 dollari a vittima, mentre al secondo posto vi è il Medio Oriente, con 15.000 a individuo sfruttato, seguito dai Paesi dove i profitti sono più bassi: la regione Asia-Pacifico con 5.000 dollari e l'Africa con 3.900 dollari per vittima. I profitti per ogni vittima di lavoro forzato è maggiore nello sfruttamento sessuale, ciò dovuto alla maggior domanda per tali servizi e al prezzo che i clienti sono disposti a pagare, oltre che ai bassi investimenti e ai bassi costi operativi associati a questa attività. Con un profitto medio globale di 21.800 dollari l'anno per vittima, questo settore è di lunga più redditizio di tutte le altre forme di lavoro forzato.



Fonte: ILO, Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour, Ginevra, 2014.

⁴⁴ E' stimato che i lavoratori domestici sottoposti a lavoro obbligatorio vengono pagati mediamente il 40% in meno di quello che dovrebbero effettivamente ricevere.



Fonte: ILO, Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour, Ginevra, 2014.

1.2 Profili storici, economici, sociali



La Repubblica dell'Unione del Myanmar è il Paese più esteso del sud-est asiatico dopo l'Indonesia, con 676.578 Km². Essa occupa una parte della penisola indocinese, e si affaccia a sud-est sul Golfo del Bengala e sul Mare delle Andamane. Confina ad oriente con il Bangladesh e l'India, a nord con la Cina, a occidente con il Laos e a sud-ovest con la Thailandia. L'attuale capitale è Pinyin, rinominata ufficialmente Naypyidaw, cioè "sede dei re". La variazione del nome tradizionale Birmania, o Burma, in Myanmar, fu deciso nel 1989 dal regime militare al governo per cercare un compromesso con le minoranze che non avevano mai accettato la vecchia denominazione coloniale

(Birmania infatti deriva da "Bamar", l'etnia maggioritaria presente). Secondo alcuni studi questa argomentazione è da considerarsi falsa, in quanto sia il nome Burma che Myanmar derivano dalla stessa radice etimologica e si riferiscono entrambe all'etnia Bamar, e vengono utilizzate come sinonimo l'una dell'altra da secoli. In una dichiarazione pubblicata nel giornale *La Nuova Luce del Myanmar*, la Commissione elettorale disse: "come è prescritto nella costituzione che lo stato deve essere conosciuto come la Repubblica dell'Unione di

Myanmar, nessuno ha il diritto di chiamarlo Birmania.”⁴⁵ Ciononostante i gruppi dell’opposizione politica usano la vecchia denominazione in segno di sfida. Anche Francia, Australia, Canada, Gran Bretagna, USA utilizzano “Burma” come segno di riconoscimento dell’illegittimità del governo del Paese, mentre le Nazioni Unite hanno riconosciuto il nuovo nome. L’Unione Europea ha preferito impiegare entrambe le denominazioni: Burma/Myanmar.

Prima di affrontare l’analisi, l’evoluzione storica e le casistiche del lavoro forzato in Myanmar, è utile fornire una breve introduzione storica, politica ed economica del Paese. In questo modo sarà possibile avere un quadro generale e completo del caso.

1.2.1 Antecedenti storici

La fine del terzo impero birmano si ebbe per mano delle conquiste inglesi, spinte dall’interesse ad impadronirsi dei mercati e delle abbondanti risorse del Sud-est asiatico. Vi furono tre guerre anglo-birmane, in cui gli inglesi conquistarono la Birmania poco a poco: l’ultimo conflitto fu nel 1885, e i conquistatori esiliarono il re Thibaw e la sua consorte in India, stabilendo il dominio sull’intero territorio. Un controllo diretto fu esercitato nei territori abitati dall’etnia maggiore, i bamar, mentre fu lasciata ampia autonomia sui territori collinari dove erano presenti le etnie minoritarie (chin, kachin, shan, etc). La Birmania venne amministrata dalla Gran Bretagna come parte dell’India britannica: molti indiani si riversarono nel Paese, tanto che nel 1927 costituivano la maggioranza della popolazione. Pur non essendo graditi dagli autoctoni, avviarono innumerevoli esercizi commerciali e occuparono anche posizioni governative minori. All’inizio del XX secolo si diffusero le prime idee nazionaliste, appoggiate dai monaci buddisti. Già nel 1920 vi fu una tra le prime proteste, che continuano ancora attualmente, di studenti dell’università di Yangon contro la gestione inglese elitaria della stessa. Da questi fenomeni crebbe un sentimento di autogoverno sempre maggiore nel tempo, tanto che nel 1937 la Birmania dovette essere considerata separata dall’India. Durante la seconda guerra mondiale Aung San, il padre di Aung San Suu Kyi, ancora oggi considerato come uno dei maggiori eroi nazionali, cominciò a cercare appoggi

⁴⁵ Burma tells Aung San Suu Kyi: «call us Myanmar», in BBC News, 29 giugno 2012.

diplomatici all'estero per il suo movimento indipendentista. Si alleò con il Giappone per combattere contro gli anglo-americani e i cinesi presenti nel territorio. Così facendo si guadagnò l'inimicizia della popolazione a causa della condotta degli alleati giapponesi nel Paese dal 1942 al 1945. Aung San e il suo piccolo esercito, chiamato Burmese National Army (BNA), passò dalla parte degli Alleati nel 1945, contribuendo attivamente alla disfatta dei giapponesi in Birmania. A guerra terminata, il leader poté finalmente chiedere le condizioni di indipendenza dal dominio britannico. Nel 1948 la Birmania ottenne l'indipendenza dal Commonwealth, ma Aung San venne ucciso.⁴⁶ La costituzione da lui scritta conteneva una disposizione relativa al divieto di lavoro forzato, dove si afferma che *"il lavoro forzato sotto qualsiasi forma e la servitù involontaria, se non come punizione per un crimine ... sono vietate"*.

Nel 1960, la giunta militare che aveva governato qualche tempo prima ma che fu sostituita nelle elezioni libere, nel 1962 attuò un colpo di stato a causa della situazione instabile del Paese e per via del malcontento delle minoranze etniche intenzionate ad abbandonare l'Unione Birmana. Iniziò così il periodo di dittatura militare durato fino a qualche anno fa, in cui il Myanmar visse in isolamento dal mondo esterno per circa cinquant'anni e il cui modello di governo basato sulle violazioni dei diritti umani fu ben documentato e condannato dall'intera comunità internazionale. Furono molte, negli anni, le proteste attuate dal popolo affinché finisse il monopolio politico del Partito del Programma Socialista Birmano (BSPP), l'unico partito legale in base alla Costituzione del 1974. Con un colpo di stato nel 1988, si istituì il Consiglio di Stato per la Restaurazione della Legge e dell'Ordine (SLORC), e si indissero le elezioni. Il principale partito dell'opposizione fu la Lega Nazionale per la Democrazia (NDL) guidata da Aung San Suu Kyi, figlia dell'eroe nazionale, e da vari ex generali. Tuttavia lo SLORC cambiò il nome del Paese in Myanmar e imprigionò i principali oppositori politici. Nonostante la Lega per la Democrazia avesse vinto le elezioni, il Consiglio fece in modo che i suoi rappresentanti non potessero ricoprire alcuna carica. Dopo cinque anni Aung San Suu Kyi fu rilasciata dal Consiglio, il quale riteneva non potesse più nuocere in alcun modo. Tuttavia il NDL riprese le proprie attività dimostrando di essere un movimento ancora assai attivo: la giunta militare pose agli arresti domiciliari la leader, e in stato di fermo i partecipanti ai comizi e ai congressi del partito oppositore.

⁴⁶ Reid R., Bindloss J., Butler S., "Myanmar (Birmania)", EDT, 2009.

La donna tentò di scappare due volte dalla capitale senza riuscirci, e rimase segregata per i successivi dieci anni. Nel frattempo, il Paese fu soggetto a numerose sanzioni internazionali da parte di molti Paesi occidentali. A partire dal 2007 innumerevoli furono le manifestazioni contro la dittatura da parte dei civili e dei monaci repressi con la forza. Ciononostante, dopo tali dimostrazioni venne annunciato un nuovo referendum nazionale nel 2010: le elezioni furono definite dall'ONU "estremamente irregolari", difatti nessuno rimase sorpreso dal trionfo del partito appoggiato dall'esercito. Ma Aung San Suu Kyi venne finalmente liberata. L'anno seguente il presidente incontrò la leader, liberò gli oppositori politici, ridusse la censura e prese misure per liberalizzare l'economia mentre la maggior parte delle sanzioni internazionali fu revocata e numerosi leader di vari Paesi cominciarono a visitare la capitale.⁴⁷

Nonostante la situazione politica del Paese sembri migliorare ogni giorno, gli scontri tra le diverse etnie e religioni che vivono sul territorio rimangono ancora gravi e violenti, e numerosi rimangono gli episodi di violazioni dei diritti umani: purtroppo vi sono ancora molte questioni da risolvere.

1.2.2 La popolazione e le persecuzioni etnico-religiose interne

La popolazione conta 54,3 milioni di abitanti⁴⁸ ed è assai eterogenea. L'integrazione tra i vari gruppi etnici, che si concentrano in aree geografiche ben definite, è infatti di difficile attuazione a causa dei continui conflitti civili. I Bamar, detti anche birmani, costituiscono la maggioranza della popolazione (69%) con circa 35.190.000 individui. Vi sono poi 135 etnie differenti; le principali, in base alla numerosità, sono: Shan (circa 4.600.000 individui, pari al 9% della popolazione), Karen (circa 3.600.000, 7% del totale) e Rakhine (circa 2.100.000, pari al 4%).⁴⁹ La speranza di vita è di 58,4 anni per gli uomini e di 64,2 anni per le donne; la mortalità infantile è del 69 per mille (Dati del 2006), che classificano la Birmania tra i Paesi a basso sviluppo umano. Quasi il 79%

⁴⁷ Reid R., Bindloss J., Butler S., "Myanmar (Birmania)", cit.

⁴⁸ Dati 2016.

⁴⁹ Smith M., "Ethnic Groups in Burma. Development, Democracy and Human Rights", Anti-Slavery International, N. 8 in ASI's Human Rights Series, 1994.

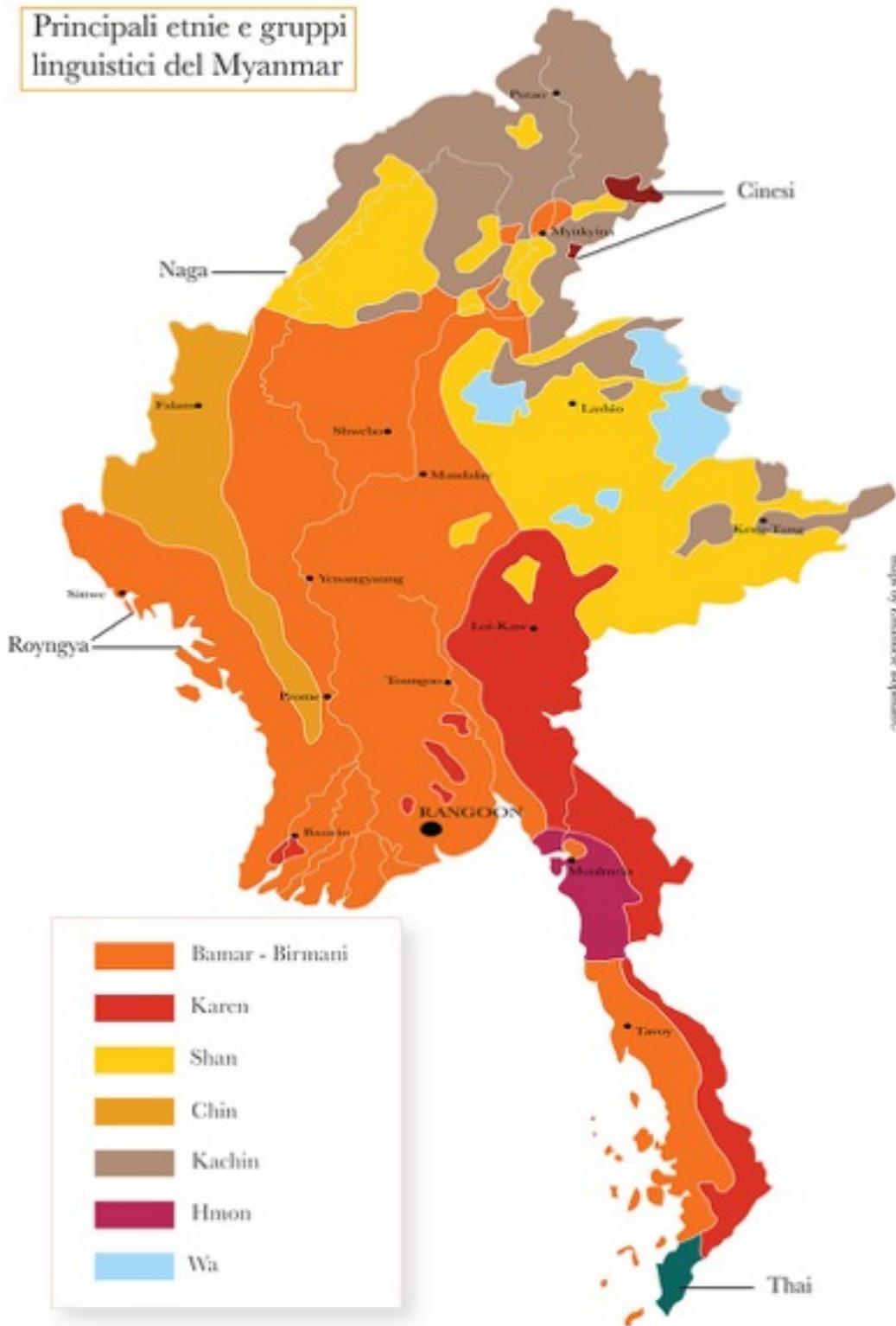
della popolazione vive in villaggi. Grazie all'impegno nel campo dell'istruzione l'analfabetismo è stato ridotto al 15,3%. Inoltre, il Myanmar è un Paese dove convivono numerose religioni. La Theravāda buddhista è quella più praticata, i fedeli costituiscono l'89% della popolazione, specialmente fra Bamar, Rakhine, Shan, Mon e Cinesi. Il Cristianesimo è praticato dal 4% della popolazione, principalmente presso i Kachin, Chin e i Karen, che hanno conosciuto il lavoro missionario intrapreso in quelle aree. Circa tre quarti dei cristiani del Paese sono Protestanti, in particolare Battisti della Myanmar Baptist Convention; i restanti sono Cattolici. L'Islam, principalmente sunnita, è praticato dal 4% delle persone.

Le popolazioni cristiane e musulmane sono ancora oggi vittime di persecuzioni religiose; il governo militare ha revocato la cittadinanza ai musulmani Rohingya nel Rakhine settentrionale e ha attaccato le minoranze etniche cristiane. Tale persecuzione è particolarmente vivida nella Birmania orientale, dove più di 3000 villaggi sono stati distrutti nell'ultimo decennio. In seguito alle violenze esplose nel Giugno del 2012 tra Rohingya e buddisti di etnia Rakhine, 140mila Rohingya vennero trasferiti forzatamente in campi profughi.

Secondo stime delle Nazioni Unite, in Myanmar vi sono tuttora 1,3 milioni di appartenenti alla minoranza musulmana, che il governo considera immigrati irregolari e che per questo sono oggetto di abusi e persecuzioni.

Sono definiti dall'ONU la minoranza "più perseguitata del mondo". Anche i Paesi confinanti sono molto ostili nei confronti di questa etnia e riluttanti a fornire assistenza. Le autorità della Thailandia e della Malesia hanno da sempre respinto i rifugiati, fino ad accettare, sotto pressione internazionale, di offrire un rifugio temporaneo. In seguito all'evacuazione di centosettanta operatori umanitari internazionali dallo Stato Rakhine, che ospita quasi tutti i Rohingya musulmani del Paese, la situazione già pessima di 700mila persone che vivono in villaggi isolati prive di autonomia e di soccorso medico internazionale si è aggravata. Più volte l'ONU ha sollevato l'allarme, dichiarando che le persecuzioni in Myanmar a carico dell'etnia musulmana potrebbero convertirsi facilmente in "crimini contro l'umanità".

Principali etnie e gruppi linguistici del Myanmar



Fonte: La Stampa.

1.2.3 Economia del Paese

Prima che gli inglesi introducessero nel XIX secolo il mercato capitalista, nel Paese persisteva il feudalesimo da oltre mille anni. Durante l'occupazione britannica, la Birmania costituiva una delle colonie inglesi più produttive: era il maggiore esportatore di riso, uno dei principali produttori di teck⁵⁰ (ne produceva il 75% del totale mondiale) e copriva un importante ruolo di fornitore di petrolio attraverso la società Burman Oil Company.⁵¹

Il Myanmar è un territorio naturalmente ricco di risorse, e quindi con un alto potenziale di sviluppo; tuttavia il Paese ha avuto performance di lunga peggiori rispetto ai vicini Paesi in via di sviluppo con minor disponibilità di risorse prime. La pianificazione economica nazionale infatti veniva formulata principalmente attraverso l'utilizzo di indicatori di output e sulla base di dati errati o inaffidabili. Tutto questo a causa del pessimo controllo e gestione dell'economia nazionale da parte del regime militare all'inizio degli anni '60: il Paese ha vissuto un completo arresto economico e l'esclusione dai circuiti commerciali internazionali. La dittatura, infatti, controllava ogni settore economico e tutte le imprese statali, avendo sempre come massima priorità l'interesse del regime. Oltretutto possedeva il controllo delle principali imprese private, di solito guidate da amici e simpatizzanti del governo. Nel Paese vi era, quindi, un deficit fiscale costante, una spesa pubblica eccessiva, una continua alta inflazione, pochi investimenti nelle attività produttive, doppi o multipli tassi di cambio in cui il kyat (la moneta nazionale) era sopravvalutata di molto rispetto il valore di mercato. Oltre a ciò, vi erano severi controlli sugli scambi e sempre minori investimenti esteri diretti, i quali hanno influenzato negativamente l'andamento dell'economia nazionale. Tutte queste variabili hanno portato la Birmania ad essere, nel 1987, uno dei Paesi più poveri e meno avanzati del pianeta. Ciò provocò, l'anno successivo, un malcontento generale in tutto il Paese, che portò alla sostituzione del governo militare con il Consiglio di Stato per la Restaurazione della Legge e dell'Ordine (SLORC). A questo momento si può ricondurre l'inizio della lenta ripresa economica della Birmania, dovuta alla crescente integrazione dei mercati globalizzati e alla "promessa" liberalizzazione del commercio e

⁵⁰ Albero tropicale a legno duro utilizzato per l'industria e le costruzioni.

⁵¹ Steinberg, David I. "*Burma, the state of Myanmar*", Georgetown University Press., 2001.

dell'economia, finalmente auspicata dal governo. Ma la liberalizzazione non ebbe mai luogo: nel 1989 il regime presentò una legge sulle imprese di proprietà statale⁵², in cui il governo assumeva il controllo assoluto sui dodici principali settori di commercio: teak, petrolio, pietre preziose, pesca, telecomunicazioni, trasporti, servizi bancari ecc. Le imprese privatizzate potevano esportare solo previa autorizzazione di appositi enti gestiti dal Ministero della Difesa, come l'Union of Myanmar Economic Holding (UMEH) o il Myanmar Agriculture Produce training, il quale tratteneva l'11% di commissione su ogni transazione.⁵³

Nel 1997, il Myanmar è divenuto contemporaneamente un membro di due organizzazioni regionali, l'ASEAN (Association of South-East Asian Nations) e il BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation).

La più recente crisi bancaria del 2003/2004, seguita dalle numerose sanzioni economiche provenienti dagli Stati occidentali (come Stati Uniti ed Europa) dovute alle continue violazioni dei diritti umani perpetrate dalla giunta militare, hanno aggravato la già precaria economia birmana e hanno limitato le opportunità di mercato. Tuttavia, i primi cambiamenti per la democratizzazione del Paese si sono realizzati solo ultimamente, grazie alle elezioni del 2012 con cui si sono eletti un numero significativo di deputati dell'opposizione, tra cui la leader Aung San Suu Kyi.

Tra il 2005 e il 2010 l'economia del Myanmar ha registrato una crescita fino al 5,1%, ma sarebbe potuta essere maggiore se il ciclone Nargis non si fosse abbattuto sul Paese nel 2008. Tuttavia, dal momento in cui è iniziata la transizione verso un sistema democratico, l'economia è cresciuta del 6,7%. Il Myanmar è ancora in gran parte dipendente dall'agricoltura, dove la produttività del lavoro è ancora molto bassa. La quota agricola del PIL è scesa in modo significativo dal 61% nel 1986 al 36% nel 2011, mentre la quota dell'industria è aumentata dal 10% al 26%. Ciò coincideva con la riforma agraria del 1987 e l'abbandono ufficiale della "Via birmana verso il socialismo"⁵⁴ nel 1988. Secondo le stime ufficiali nazionali del 2012, il settore agricolo impiega il 52% della forza lavoro e genera il 37% del PIL nazionale. Il settore dei

⁵² The State-owned Economic Enterprises Law - SLORC Law No. 9/89

⁵³ www.birmaniademocratica.org

⁵⁴ E' l'ideologia politica ed economica del Consiglio rivoluzionario, che ha preso il potere con il colpo di Stato il 2 marzo 1962.

servizi da occupazione al 36% della forza lavoro e produce il 37% del PIL. Il settore industriale impiega solo il 12% e genera il 26% del PIL. L'occupazione che offre il settore industriale è basso rispetto ad altri risultati regionali: Cambogia e Vietnam hanno livelli di PIL pro capite che si avvicinano a quelli del Myanmar, tuttavia l'occupazione del settore secondario dei due Paesi è rispettivamente del 16% e del 21%, in confronto al più basso 12% del Myanmar.⁵⁵

E' da ricordare che notevole è il contributo del lavoro nero e del lavoro forzato nell'economia sommersa, soprattutto nella produzione agricola. Difatti la Birmania ha un ampio settore informale nel quale lavorano soprattutto individui in povertà. Secondo il rapporto UNDP IHLCA⁵⁶ del 2011, i lavoratori autonomi⁵⁷ rappresentano il 40% dell'occupazione totale. I lavoratori occasionali rappresentano il 18%, e rappresentano le fasce di reddito più basse che vivono nelle zone rurali; i lavoratori familiari non retribuiti rappresentano il 15%. Quindi, sommando le percentuali appena elencate, la stima approssimativa del settore informale al biennio 2009/10 sarebbe del 73% della forza lavoro totale. Se si escludono le attività agricole, tale stima si aggira al 57%. Secondo le stime dell'ILO, la quota del settore informale (sempre escludendo il lavoro agricolo), è del 42% in Thailandia e del 68% in Vietnam. La media dei Paesi con reddito medio-basso è del 51%. Lo stipendio medio orario birmano è di circa 4 dollari al mese per 48 ore a settimana, più le svariate ore di straordinario. Spesso chi cerca lavoro deve rivolgersi ai militari e corromperli per avere maggiori possibilità di assunzione nelle imprese nazionali e multinazionali.

Nel biennio 2013/2014, il PIL del Paese è stato stimato essere pari a 56,8 miliardi di dollari, mentre il reddito pro capite è di circa 1,105 dollari: uno dei più bassi della regione del Sud-est Asiatico. L'analisi dell'IHLCA condotta nel 2009/10, ha rilevato che il 26% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà. I nuovi calcoli della Banca Mondiale effettuati espandendo il paniere dei consumi in modo da includere le spese per prodotti sanitari e durevoli, determinano un tasso di povertà notevolmente più

⁵⁵“Myanmar: Ending poverty and boosting shared prosperity in a time of transition”, World Bank Group, 2014.

⁵⁶ Uno dei cinque progetti del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo: Integrated Household Living Conditions Assessment.

⁵⁷ Own-account workers, definizione dell'ILO come quei lavoratori che, lavorando per conto proprio o con uno o più partner, detengono il tipo di lavoro definito come un lavoro autonomo.

elevata, pari al 37,5% della popolazione, mentre un'alta concentrazione di individui vive molto vicino alla soglia di povertà.

E' da ricordare inoltre, che secondo il rapporto annuale dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) la Birmania è uno dei principali produttori di stupefacenti al mondo, secondo solo all'Afghanistan. Oppio, eroina e anfetamine sono alla base del traffico, il quale rafforza la corruzione, esalta il potere dei militari e ritarda la democratizzazione del Paese. Il governo afferma di reprimere in tutti i modi il commercio della droga e il riciclaggio di denaro sporco, il quale avviene principalmente per mezzo del settore dell'abbigliamento e del legname. Secondo molte organizzazioni umanitarie internazionali come la Free Burma Rangers, sarebbe proprio l'esecutivo ad incassare i maggiori ricavi di questo business, addossando la colpa ad alcune minoranze etniche. E' preoccupante come l'utilizzo di queste sostanze da parte della popolazione sia triplicato negli ultimi due anni.⁵⁸

Infine, la Birmania è l'unico Paese che ancora produce ed utilizza mine antiuomo, spendendo oltre il 40% del denaro pubblico per la difesa e solo lo 0,9% in istruzione e lo 0,5% in sanità.

Cecilia Brighi, responsabile per la CISL dei rapporti con le istituzioni internazionali e impegnata da vent'anni nell'attività sindacale, riporta nel suo libro una testimonianza dello sfruttamento di civili come cercamine da parte dell'esercito birmano:

"Qualcuno doveva occuparsi di sminare i percorsi, attraverso i quali sarebbe dovuto passare il battaglione. Nessuno aveva mai fatto questo mestiere, pericolosissimo anche per i più esperti sminatori di professione. Non bisognava andare a cercare le mine per toglierle e tentare di evitare che esplodessero. No, lì si giocava direttamente alla roulette russa. Bisognava camminare davanti al battaglione e avere fortuna".⁵⁹

1.2.4 Ambiente macroeconomico e commercio

Il commercio internazionale del Myanmar sta crescendo rapidamente negli ultimi anni, dopo il lungo periodo di isolamento economico causato dalle sanzioni economiche e

⁵⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, "World Drug Report 2014", 2014, unodc.org.

⁵⁹ Brighi C., "Il pavone e i generali - Birmania: storie di un Paese in gabbia", Dalai Editore, 2006.

delle tensioni politiche interne. La graduale apertura dell'economia e la revoca delle sanzioni hanno prodotto una rapida crescita sia dell'import che dell'export: tra il biennio 2008/2009 e quello 2013/2014 sono cresciuti ad un tasso medio annuo rispettivamente dell'11% e del 17%. Conseguentemente, il Myanmar è divenuto il secondo importatore in crescita dei Paesi dell'Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico (ASEAN), mentre l'export si sta sviluppando molto lentamente, in particolare nel settore del riso. L'ASEAN, è un'organizzazione nata nel 1967 con la Dichiarazione di Bangkok, durante la guerra del Vietnam. Essa promuove il dialogo cooperativo, sia economico che politico tra i Paesi che ne fanno parte, cercando di mantenere la pace e il rispetto dei diritti umani. L'associazione deve ancora divenire un vero e proprio strumento multilaterale, a causa della sua politica di non interferenza e neutralità nelle questioni degli Stati aderenti: può apparire come uno strumento ben poco efficace per la tutela della democrazia e dei diritti umani.⁶⁰ Il Myanmar è entrato a far parte dell'ASEAN solo nel 1997, e a causa dello scarso rispetto del Paese sulle questioni dei diritti umani vari Paesi, tra cui gli Stati Uniti, ne invocavano l'espulsione.

Oltre a ciò, nel corso degli anni furono numerose le sanzioni economiche e politiche applicate alla Birmania dalle potenze occidentali e non solo a causa delle costanti violazioni dei diritti umani nel Paese. Le sanzioni europee prevedono restrizioni commerciali, il blocco dei visti e dei beni di diverse personalità legate alla vecchia giunta militare. Tuttavia con l'insediamento dell'ultimo governo, la liberazione di Aung San Suu Kyi e le ultime elezioni, quasi la totalità degli Stati ha ritirato o diminuito tali sanzioni. A partire dal 2012, Australia e Norvegia hanno ridotto le proprie, mentre il Consiglio Europeo le ha sospese per un anno nell'Aprile 2012 (eccetto per l'embargo sulle armi) per poi rimuoverle definitivamente nel 2013. Gli Stati Uniti hanno rimosso le loro a Giugno 2012. Tuttavia vi è una lista di persone designate redatta dal Dipartimento del Tesoro con cui i cittadini americani non possono relazionarsi commercialmente.

Vi sono Paesi come la Corea del Sud e il Giappone che non hanno mai introdotto sanzioni nei confronti del Myanmar e che hanno mantenuto relazioni politico-economiche con il Paese anche se in numero limitato. Sono state incrementate solo ultimamente in seguito ad uno scambio di reciproche visite diplomatiche. Mentre al

⁶⁰ Amirante A., "La nuova carta dell'ASEAN", Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

Giappone interessa avere relazioni economiche con il Myanmar per via dell'alta disponibilità di manodopera a basso costo (come avviene già in Thailandia e Indonesia), la Cina guarda all'accessibilità delle abbondanti risorse naturali del Paese, quali gas, legname, pietre preziose, energia.

Conseguentemente alle riduzioni delle sanzioni, le esportazioni birmane sono aumentate notevolmente nel biennio 2012/13 rispetto al 2010/11. Le esportazioni nel 2008/2009 ammontavano a circa 7,2 miliardi di dollari: sono aumentate a 8,8 miliardi nel biennio 2010/2011 e a 10,2 miliardi nel 2012/2013. La previsione per il 2013/2014 è di un export pari a 11,9 miliardi. La gran parte dei guadagni deriva dal gas naturale: tra il 2010/2011 e il 2012/2013 le esportazioni sono aumentate di 1,1 miliardi, mentre il settore del legname è cresciuto di 0,4 miliardi. Il settore tessile, dell'abbigliamento, il calzaturiero e le esportazioni di riso hanno visto incrementi minimi.

Una pubblicazione dell'Asian Development Bank suggerisce che il Myanmar abbia scambiato beni fino al 2010 solo al 15% del suo potenziale. Le esportazioni nel 2012 erano di gran lunga maggiori nei Paesi vicini come Vietnam e Thailandia, le quali esportano l'equivalente del 70% del loro PIL.⁶¹ Gran parte di questa carenza è stata attribuita alla mancanza di relazioni commerciali con le economie industrializzate. Altri motivi sono i vincoli politici o le licenze presenti per l'importazione e l'esportazione, il vecchio sistema di variazione del tasso di cambio e i monopoli governativi presenti sul commercio di alcuni prodotti. Tuttavia vi sono tutti i presupposti per sviluppare un'ampia occasione di crescita futura se i limiti presenti che impediscono l'esportazione verranno individuati e rimossi al più presto. Per il momento, secondo l'Asian Development Bank's Asian Development Outlook 2016⁶², il Myanmar è il Paese dell'Asia con la crescita più veloce: le previsioni vedono crescere la sua economia del 8,4% nel 2016.

⁶¹ Solitamente i Paesi con maggiori dimensioni hanno necessità di esportare meno data la dimensione dei mercati interni: nel 2012 l'India ha esportato il 20%, la Cina il 27%.

⁶² <http://www.adb.org/countries/myanmar/>

1.3 Il lavoro forzato in Myanmar: una lunga storia

“Noi siamo come schiavi. Dobbiamo fare tutto ciò che l’esercito ci dice di fare.”

- Uomo Chin proveniente da Matupi, Regione di Chin, Birmania.⁶³

1.3.1 Le tipologie

La Birmania presenta una situazione storica e attuale assai complessa e delicata, soprattutto per quanto concerne i diritti umani. Negli ultimi cinquant’anni il Paese è stato governato da una dittatura supportata da forze militari, composte da circa 400.000 membri in servizio attivo e con il più alto tasso di bambini soldato al mondo, la cui principale politica non era affatto la promozione e la difesa dei diritti umani. Anzi, era la giunta stessa a commettere, negli anni, pesanti violazioni nei confronti dei suoi stessi cittadini, in primo luogo nei confronti delle minoranze etniche. Nel corso degli anni diverse organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative hanno denunciato le sistematiche e diffuse violazioni dei diritti umani in Birmania, le quali rimanevano spesso impunte. Per tale motivo la magistratura veniva descritta come priva di indipendenza e subordinata alla volontà del regime militare. Le violazioni includevano omicidi, stupri, torture, arresti di oppositori politici, negazione della libertà di movimento e spostamenti forzati. Le prove venivano tenute segrete, le sentenze erano volutamente molto lunghe e le condizioni di detenzione erano deplorevoli. I prigionieri venivano e vengono tutt’ora trasferiti in strutture lontane dalle città di origine, in zone isolate per rendere difficili le visite da parte dei familiari. Vi erano rigide restrizioni stampa e di censura: il gran numero di prigionieri per reati di opinione (più di duemila a partire da Gennaio 2011) dimostra la totale mancanza di rispetto dei diritti fondamentali quali la libertà di espressione, di riunione e di associazione. L’ordinamento giuridico del Paese non possedeva ancora un’effettiva normativa per assicurare la libertà di associazione e i sindacalisti erano gravemente perseguitati dal regime. Oltre a ciò, il governo non si è preso cura dei suoi cittadini nemmeno sotto i più banali e principali

⁶³ Human Rights Watch intervista con R.T., Mizoram, India, Settembre 2006.

aspetti economici, sociali e culturali. Non è previsto un sistema educativo efficace, e l'assistenza sanitaria manca dei finanziamenti che provvedano al suo funzionamento. Difatti il governo utilizza solamente lo 0,5% del PIL per l'assistenza sanitaria e solo lo 0,9% per finanziare il sistema dell'istruzione, mentre la giunta e imprese statali rappresentano più del 80% della spesa pubblica. Per non parlare delle infrastrutture, a cui sono stati destinati ben pochi fondi e che rimangono ancora oggi totalmente inadeguate. Le ferrovie sono pressoché quelle costruite nel XIX secolo, con ben poche ristrutturazioni, e le autostrade al di fuori delle città principali non sono asfaltate. Inoltre vi è limitata disponibilità di energia accessibile all'intero Paese.

Una delle più gravi violazioni dei diritti umani in Myanmar, e motivo per cui il Paese è famoso, risulta il lavoro forzato o obbligatorio. Tale pratica sussiste fin dai primi rapporti del 1962 ed è tutt'ora assai diffusa, contrariamente alla tendenza generale che ne vedrebbe il declino in tutto il mondo. In questo caso è lo Stato stesso ad imporre il lavoro forzato sulla popolazione, e rappresenta la violazione dei diritti umani più grave commessa dal governo di un Paese.

Secondo l'ILO, il lavoro forzato in Myanmar si suddivide in tre macro categorie:

- il lavoro forzato preteso dai militari, come ad esempio il facchinaggio, l'essere obbligati a fare da sentinella e il lavoro per sostenere un'attività commerciale;
- il lavoro forzato preteso dalle autorità civili, ad esempio per la realizzazione, riparazione, manutenzione di opere pubbliche e delle infrastrutture;
- il reclutamento forzato e di minori nelle forze armate.⁶⁴

Nella relazione redatta dalla Commissione ILO, vengono iscritte nel dettaglio le tipologie di lavoro forzato eseguiti:

a) Facchinaggio per i militari

A causa dei terreni accidentati che costituiscono le vie di comunicazione e alla mancanza di strade asfaltate oltre che delle principali infrastrutture in molte parti del Paese, il rapporto descrive che i civili sono assai spesso necessari per trasportare a piedi attrezzature e forniture militari e paramilitari. Inoltre, la popolazione civile ha dovuto svolgere anche altri compiti in campo militare: la sentinella o la guardia. Oltre a ciò, i

⁶⁴ “Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)”, Ginevra, Novembre 2010, p. 2, para. 9

facchini vengono spesso mandati in prima linea di fronte ai soldati in avanzamento in situazioni di pericolo, affinché il fuoco nemico non colpisca prima i soldati in caso di imboscate.⁶⁵

b) Lavoro per il campo militare

Quando viene istituito un nuovo campo militare, la terra viene ufficialmente confiscata dai villaggi locali. Gli abitanti del villaggio sono poi tenuti ad inviare almeno una persona di ogni nucleo familiare al fine di lavorare al nuovo campo militare, a partire dal livellamento del terreno fino alla sua costruzione. Questo potrebbe anche comportare lo scavare trincee, bunker, recinzioni e fortificazioni, e i lavoratori designati continueranno a lavorare tutti i giorni fino alla completa costruzione del campo. Solitamente sono i villaggi a fornire tutti i materiali da costruzione necessari, tra cui legno, bambù e paglia; oltre a ciò dovranno fornire un numero di lavoratori a tempo indeterminato per svolgere servizi di pulizia, di manutenzione, di cucina, di raccolta dell'acqua o della legna da ardere, di lavaggio dei vestiti e svolgere la funzione di messaggeri. Ciò senza che i proprietari terrieri e i lavoratori ricevano alcuna retribuzione, e senza che abbiano il permesso di tornare a casa alla sera.⁶⁶ Ad assolvere alcuni di questi compiti vengono espressamente richieste le donne dai militari del campo.

c) Altri lavori a sostegno dei militari

Vi sono ulteriori compiti che debbono essere eseguiti a beneficio dei militari o di altre autorità. Per esempio, i civili vengono costretti ad agire come guide per i militari nelle aree sconosciute ai soldati, soprattutto in quelle che i militari avevano da poco occupato. Dal momento che queste sono zone di conflitto, se necessario, gli abitanti dei villaggi devono agire anche da ostaggi: se la spedizione viene attaccata, la guida è punita o uccisa di conseguenza perché sospettata di aver portato di proposito la spedizione in un'imboscata. In alcuni casi, l'intero villaggio da cui proviene la guida può subire

⁶⁵ "Report of the commission of inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)", Vol. LXXXI, 1998, ILO, www.ilo.org, para. 300.

⁶⁶ Idem, para. 351 e successivi.

ritorsioni. I civili, tra cui donne e bambini, sono spesso utilizzati anche come scudi umani e dragamine.⁶⁷

d) Reclutamento forzato

Le informazioni fornite alla Commissione hanno indicato che risulta frequente il reclutamento forzato di minorenni nelle varie milizie. Tutto ciò non si verifica in seguito all'osservazione delle leggi del servizio militare obbligatorio, ma è essenzialmente arbitrario.⁶⁸

e) Lavori per l'agricoltura, l'abbattimento di alberi, e di altri progetti di produzione per le autorità civili

Gli abitanti del villaggio, e in misura minore i residenti urbani, sono costretti a lavorare su una varietà di progetti intrapresi dalle autorità civili. Si intende la coltivazione di riso e altre colture alimentari, consumate poi dai militari o vendute senza alcun compenso per la manodopera. I lavoratori vengono utilizzati per l'intero processo, dalla pulizia del terreno alla raccolta delle colture. Per l'abbattimento degli alberi e la suddivisione del legno in ceppi, oltre a non essere pagati devono utilizzare i loro strumenti e attrezzature.⁶⁹

f) Costruzione e manutenzione di strade, ferrovie e ponti

Questo tipo di lavoro varia in base alle dimensioni che assume il progetto: può essere di piccole dimensioni e quindi richiedere solo il lavoro di alcuni abitanti dei villaggi della zona, come lo spianamento di una strada sterrata, o può essere un progetto che utilizza decine o centinaia di migliaia di lavoratori, come il lavoro sulle ferrovie. Gli operai servono anche per riparare strade e altre infrastrutture danneggiate dalla stagione delle piogge. Inoltre devono sempre fornire i propri strumenti e le proprie attrezzature e

⁶⁷ Report of the commission of inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)", Vol. LXXXI, 1998, ILO, www.ilo.org, para. 375.

⁶⁸ Idem, para. 389.

⁶⁹ Idem. para. 393 e successivi.

arrangiarsi per gli alloggi. Non viene fornito alcun tipo di servizio igienico-sanitario sul luogo di lavoro.⁷⁰

g) Altri lavori sulle infrastrutture

Includono opere di irrigazione, dighe, canali, centrali elettriche, gasdotti, aeroporti, eliporti, scuole e alberghi e lavori sulle infrastrutture relative ad eventi specifici.⁷¹

h) Lavoro generale

In tutto il Paese i civili vengono costretti a svolgere compiti di pulizia e di abbellimento di aree pubbliche a cadenza regolare, in particolare quando devono recarsi in visita ufficiali importanti.⁷²

1.3.2 I primi rapporti internazionali sul lavoro forzato

Come è stato illustrato in precedenza, a partire dal 1988 si susseguirono una serie di proteste e di dimostrazioni da parte di civili e monaci contro il Partito del programma socialista della Birmania, represses dalle forze militari con cruenti scontri dove persero la vita migliaia di persone. Da quell'episodio, l'attenzione internazionale si concentrò su cosa stava accadendo in Birmania: i primi rapporti sul Paese cominciarono a raggiungere le organizzazioni internazionali dei diritti umani, testimoniando di esecuzioni extra-giudiziali, lavoro forzato e torture commessi dall'esercito birmano nei confronti dei civili, soprattutto di minoranza etnica che vivono ai confini del Paese. Nel 1984 l'esercito birmano lanciò una grande offensiva nello stato Karen, dando inizio, per la prima volta, ad un esodo di rifugiati in fuga nella vicina Thailandia. Essi raccontarono numerose testimonianze riguardo i soprusi subiti, i quali catturarono l'attenzione di organismi internazionali come Amnesty International e Asia Watch.

⁷⁰Report of the commission of inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)", Vol. LXXXI, 1998, ILO, www.ilo.org, para. 408 e successivi.

⁷¹ Idem, para. 444.

⁷² Idem, para. 458.

Amnesty International pubblicò un rapporto nel 1987 in cui esternava le sue preoccupazioni, raccogliendo un gran numero di testimonianze dai rifugiati birmani in Thailandia. Il rapporto illustrava l'utilizzo di esecuzioni senza processo e di torture a danni dei civili obbligati dall'esercito a lavorare come facchini o guide.⁷³ Anche le successive proteste guidate da migliaia di studenti birmani furono represses crudelmente dal regime, e costrinsero i dimostranti a fuggire e a nascondersi nelle aree di confine controllate dai ribelli di minoranza etnica. Questi avvenimenti portarono l'attenzione internazionale sulla Birmania, creando una nuova consapevolezza sulla situazione critica delle minoranze etniche nel Paese e sulle operazioni anti-regime, aumentando le preoccupazioni riguardo la tutela dei diritti umani in quel territorio.

Nel 1991 la Commissione dibatté per la prima volta a proposito del lavoro forzato, dopo che ebbe ricevuto informazioni dall'International Confederation of Free Trade Union (ICFTU), ossia la Confederazione Internazionale Sindacati Liberi (che nel 2006, dopo una fusione con la World Confederation of Labour si trasformò in ITUC, ossia International Trade Union Confederation). L'anno successivo il caso birmano venne discusso alla Conferenza della Commissione di Esperti: si ritenne che il governo del Myanmar dovesse abrogare o almeno modificare le disposizioni che permettono l'esecuzione di lavori forzati per il servizio di facchinaggio, e inoltre vietare e punire l'estorsione di tali servizi obbligatori. Il governo birmano però non rispettò quanto pattuito, dal momento che non abrogò le disposizioni sopra citate.

Nel 1993, il regime inizia la costruzione di una linea ferroviaria di 162 km che collega le città meridionali di Ye e Dawei (Tavoy). Come per molti altri progetti infrastrutturali, la costruzione non doveva utilizzare macchinari pesanti, ma il lavoro manuale degli abitanti vicini. I lavoratori dovevano portare il proprio cibo e i propri strumenti. Anche il terreno per il progetto venne confiscato senza alcuna indennità. Il regime stesso dichiarò che più di 44.000 abitanti si sono "donati" per lavorare alla ferrovia; per tutta la durata del progetto, diverse centinaia di migliaia di persone furono costrette a lavorare.⁷⁴ In seguito nel 1993 l'ICFTU presentò un rapporto riguardante il lavoro forzato perpetrato dalle autorità militari, le quali costringevano i civili ad operazioni legate al trasporto di munizioni, di viveri, alla pulizia delle caserme, e così via. Inoltre si

⁷³ Horsey R., "Ending Forced Labour in Myanmar: Engaging a Pariah Regime", Routledge, Abingdon, 2011.

⁷⁴ Horsey R., "Ending Forced Labour in Myanmar: Engaging a Pariah Regime", cit.

faceva riferimento alle violazioni della Convenzione n. 29 del 1930 relativa alle dure pratiche alle quali erano sottoposti sia gli uomini che le donne, oltre che ai numerosi casi di percosse e stupri punitivi. L'esame da parte dell'ILO appurò che i casi riscontrati non rientravano nelle eccezioni espressamente previste dalla stessa Convenzione, ossia: il servizio militare, i servizi rientranti negli obblighi civili, i lavori svolti a seguito di condanna penale, i casi di emergenza nazionale e i piccoli servizi per la comunità. Il Comitato raccolse diverse testimonianze di persone obbligate a lavorare per fornire manodopera per la costruzione di ferrovie (come quella di Aung Ban-Loikaw) e di strade o per la bonifica delle aree per i militari, o di centinaia di persone uccise dai militari quando non erano più in grado di trasportare carichi o di continuare il lavoro. Le testimonianze si riferivano a due grandi progetti ferroviari e ad altri progetti voluti dal governo, in particolare lungo il confine con la Thailandia, oltre che al lavoro per i militari nelle aree di conflitto nelle regioni di Karen, Karenni, Shan, e Mon. Venne comunicato come gli operai spesso morissero a causa delle costanti percosse, delle condizioni insalubri, della mancanza di cibo e di cure mediche. Dei testimoni fornirono informazioni riguardo amici o parenti che, tornati dal lavoro sul confine, morirono in seguito alle ferite e alle malattie contratte a causa dei militari e del duro lavoro a cui erano costretti.⁷⁵ In ultima non ci si poté neppure appellare alla situazione di emergenza. Le autorità birmane si giustificarono sostenendo che le pratiche evidenziate rientravano nella vigente legislazione nazionale, affermando che molti lavoratori fossero volontari e criticando le organizzazioni internazionali per la fiducia riposta in fonti e testimonianze secondo loro non veritiere.

Nel 1996 l'Unione Europea cercò di avviare delle indagini ufficiali, ma ai suoi rappresentanti non venne concesso il visto di entrata. Poco tempo dopo una speciale Commissione d'Inchiesta dell'ILO raccomandò al Consiglio dell'Unione Europea di sospendere la Birmania dal sistema GSP per i prodotti industriali e in seguito anche per i prodotti agricoli. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro intraprese un'offensiva contro l'utilizzo del lavoro forzato da parte della giunta militare nel 1996. Alcuni rappresentanti delegati dei lavoratori, alla Conferenza Internazionale del Lavoro, depositarono un ricorso contro il governo birmano in base all'art. 26 della Costituzione

⁷⁵ "Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)", ILO, Ginevra, 2 Luglio 1998.

dell'ILO, il quale permette a ciascun membro di presentare un reclamo all'Ufficio internazionale del Lavoro contro un altro membro che, a parer suo, non provveda in modo soddisfacente all'esecuzione di una Convenzione. Ciò portò nel 1997 alla costituzione di una Commissione d'Inchiesta, sottolineando una decisa condanna politica e morale nei confronti della Birmania. L'istituzione di una commissione d'Inchiesta era sempre stata concepita come una misura estrema, da utilizzare come ultima risorsa.

Tre caratteristiche della situazione del Myanmar hanno reso particolarmente necessaria questa presa di posizione:

- La lunga natura del caso: l'ILO ha espresso la sua preoccupazione per molti anni, senza che il governo del Myanmar attuasce le azioni richieste.
- La gravità delle accuse, le quali dimostravano che il lavoro forzato era diffuso in tutto il paese, ed era accompagnato da altre gravi violazioni dei diritti umani.
- Il fatto che il lavoro forzato era imposto dalle autorità governative come l'esercito e i funzionari locali: ciò ha reso il caso assai diverso dalla maggior parte degli altri, come la servitù per debiti, generalmente imposto nel settore privato da proprietari privati.

La commissione ricevette il compito di verificare l'osservanza da parte del Paese della *Convenzione n. 29/1930 sul lavoro forzato* e di stilare un rapporto. Ciò che emerse non fu di certo positivo: la Commissione d'Inchiesta sulla situazione del lavoro forzato in Myanmar, conclusasi nel 1998, dichiarò:

*"Ci sono abbondanti prove che dimostrano l'uso pervasivo del lavoro forzato sulla popolazione civile in Myanmar da parte delle autorità e dei militari [...] nessuno dei quali rientra nella categoria delle eccezioni di cui all'articolo 2, paragrafo 2 della Convenzione sul lavoro forzato".*⁷⁶

L'obbligo di sopprimere ogni forma di lavoro forzato sia in via legale che pratica era stato disatteso, lo sfruttamento di civili da parte dei militari era sistematico e non teneva nemmeno conto di discriminanti quali sesso ed età. Il governo birmano venne sollecitato dalla Commissione tramite una Raccomandazione che invitava a istituire e a seguire

⁷⁶ "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations", Part 1A, ILO, Ginevra, 1999.

delle misure fondamentali per risolvere tali problemi: adeguare la legislazione nazionale, debellare la pratica del lavoro forzato e attuare misure di prevenzione, controllo e repressione verso i soggetti colpevoli di tali violenze. Le autorità birmane replicarono al rapporto della Commissione specificando l'impegno del governo per varare un nuovo piano di sviluppo economico e per modificare il "Village Act" e il "Towns Act", che prevedevano lo sfruttamento dei lavoratori, assicurando però che il lavoro forzato non fosse mai stato imposto ai cittadini.

In seguito, l'ICFTU avviò una procedura formale contro il governo birmano appellandosi al Sistema delle Preferenze Generalizzate (SPG) dell'UE. Tale legislazione (in vigore dal 1971) fornisce un valido aiuto ai Paesi in via di sviluppo al fine di ridurre la povertà e incentivare lo sviluppo sostenibile attraverso un accesso preferenziale al commercio internazionale. Inoltre permette di sospendere del tutto o in parte i rapporti economici e commerciali con gli Stati che risultino sospettati di non rispettare i diritti umani, come in questo caso. Nel rapporto presentato emersero vari casi di complicità tra gli investitori stranieri e il governo locale, nella costruzione di infrastrutture e nei vari episodi di violenze perpetrate dai militari. I capitali entrati nel Paese non portarono nessun effetto positivo sulla popolazione e sulle condizioni di vita, ma ne godettero solamente i militari del regime e quelli ad essi vicini. Oltretutto, fu proprio in questi anni che cominciò a svilupparsi il turismo nel Paese, il quale, anziché risollevarne le sorti economiche del Myanmar, incrementò le prassi di sfruttamento dei civili per le opere di ordine pubblico o la costruzione di strutture ricettive o di collegamento in tutto il Paese. Di conseguenza il regolamento CE numero 552/97 del Consiglio revocava temporaneamente l'accesso alle preferenze tariffarie generalizzate per il Myanmar/Birmania.

Solo recentemente, con il regolamento UE numero 607/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 è stata abrogata la revoca temporanea dell'accesso del Myanmar/Birmania alle preferenze tariffarie dell'SPG. Nel paragrafo 539 (b) del report del Luglio 1998 la Commissione d'Inchiesta indicò ciò che sarebbe risultato necessario per garantire che nessun tipo di lavoro forzato o obbligatorio potesse essere imposto dalle autorità: *"...il potere di imporre lavoro obbligatorio sembra essere dato per scontato, senza alcun riferimento alla legge Village o Towns Act. Così, oltre che modificare la legislazione, un'azione concreta deve essere attuata immediatamente per*

far cessare l'utilizzo dei molti campi di lavoro forzato esaminati (...). Questo non deve essere fatto attraverso direttive segrete, che sono illegittime ed inefficaci, ma attraverso atti pubblici della Giunta promulgati e resi noti a tutti i livelli delle forze armate e della popolazione. Inoltre, l'azione non deve limitarsi alla questione del pagamento dei salari; si deve garantire che nessuno sia costretto a lavorare contro la sua volontà. Ciononostante, è richiesta l'iscrizione in bilancio dei mezzi necessari ad assumere lavoratori liberi e salariati per le attività pubbliche che sono oggi sono compiuti attraverso il lavoro forzato e non retribuito... ”.⁷⁷

Nel 1999 l'ICFTU chiese la sospensione totale degli investimenti delle imprese europee, impegnate in particolare nel settore del gas e del petrolio. Questa misura si aggiunse alle altre già in vigore: blocco dei visti per gli appartenenti alla giunta militare che guida il Paese, embargo per la vendita di armi e interruzione di tutti gli aiuti non umanitari.

Le autorità locali tentarono comunque di ignorare o eludere le numerose richieste avanzate dalle istituzioni internazionali, provocando un'insoddisfazione diffusa che si tradusse in un nuovo rapporto da parte dell'ICFTU, il quale denunciava le inadempienze del governo birmano, e in una Risoluzione da parte della Conferenza ILO che accusava l'assoluta assenza di volontà da parte del regime di modificare le norme nazionali per renderle coerenti con la Convenzione n. 29/1930.

1.3.3 Il caso Doe vs Unocal

Durante la metà degli anni Novanta esplose il caso che prese il nome di “Doe vs Unocal”, in cui l'esercito birmano fu accusato di sfruttare la manodopera locale, soggetta a lavoro coatto e a trattamenti disumani oltre che a torture, per la costruzione di due oleodotti. La realizzazione era però di competenza della compagnia estrattiva multinazionale statunitense Unocal, in collaborazione con la Total S.A. francese. Nel 1993 le due aziende stipularono un consorzio e si accordarono con l'azienda di stato birmana, la Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE), che possedeva una

⁷⁷ “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations”, Report III Part 1A, ILO, Ginevra, 2001, pag.149.

partecipazione agli utili sia dei pozzi di gas che del gasdotto. L'accordo prevedeva la costruzione di un gasdotto attraverso la regione del Tenasserim, all'estremo sud della Birmania, la cui sicurezza fu affidata alle forze dell'esercito birmano. Questo tipo di accordo viene definito "commercio militarizzato"⁷⁸. Fu il maggiore investimento straniero in Birmania, valutato in 1,2 miliardi di dollari e con un profitto stimato di 350 miliardi l'anno.⁷⁹ Nel 1995 la joint venture divenne operativa e parteciparono numerose aziende giapponesi, francesi e italiane. Vennero occupati più di 2.500 lavoratori, la cui stragrande maggioranza era composta da civili e solo 300 erano i tecnici stranieri.

La vicenda Doe vs Unocal (Doe è il nome collettivo dei quindici profughi birmani) assunse una certa fama poiché un gruppo di contadini birmani della regione, dopo aver subito violenze e soprusi per mano dell'esercito, nel settembre del 1996 fece causa alle due aziende petrolifere presso il tribunale di San Francisco, California, aiutati dalla Federazione dei Sindacati della Birmania e da avvocati statunitensi dell'International Labor Rights Fund. Era palese l'asimmetria tra i contadini e le due multinazionali che generano un fatturato superiore all'intero prodotto interno lordo della Birmania, tuttavia il tribunale di San Francisco ritenne di potersi occupare solo di Unocal, e non della Total in quanto francese. Anche un altro gruppo di profughi presentò causa aiutati da Earth Rights International. Le aziende petrolifere citate in giudizio erano sempre accusate di complicità per omicidi, riduzione ai lavori forzati, stupri e violenze commessi dall'esercito birmano nel progetto Yadana.

Nel 2000 la Corte respinse le accuse e negò il coinvolgimento e la responsabilità della Unocal per le violazioni dei diritti umani da parte dei membri dell'esercito birmano: si sostenne che il lavoro forzato non fu usato nella posa del gasdotto e che i 2.200 uomini utilizzati per la manodopera non furono obbligati al lavoro, anzi ricevettero regolare salario.

Tuttavia, durante il processo venne accertato un collegamento, seppur sottile, tra le azioni dell'esercito birmano e la compagnia. Si ritenne che quest'ultima fosse ben consapevole dell'utilizzo del lavoro forzato e dei vantaggi che il suo perpetuarsi portava alla Unocal. Infatti l'azienda petrolifera commissionò ad una privata, la Control Risk

⁷⁸ Bonfanti A., "Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente: profili di diritto internazionale pubblico e privato", Giuffrè Editore, Milano, 2012.

⁷⁹ Winkler M.M., "Imprese multinazionali e ordinamento internazionale nell'era della globalizzazione", Giuffrè Editore, Milano, 2008.

Group, la “valutazione di rischio” per l’affare. Nel 1992 tale valutazione dichiarava che il governo della Birmania “*fa abitualmente uso di lavoro forzato per costruire strade*”, ed inoltre: “*Ci sono informazioni credibili su attacchi dei militari a civili nella regione, la comunità locale è ormai terrorizzata*”⁸⁰. Numerose furono le testimonianze raccolte dai contadini birmani e portate in giudizio, insieme a quelle di alcuni dirigenti della stessa Unocal, i quali affermarono che era compito dell’esercito gestire la sicurezza del gasdotto.

Nel 1994 gli azionisti della Unocal chiesero al consiglio di amministrazione un rapporto su ciò che stava avvenendo in Myanmar e presentarono la richiesta di ritirarsi dal Paese, che venne respinta. Tra i documenti agli atti vi è anche l’incontro avvenuto l’anno successivo tra alcuni attivisti per i diritti umani e il presidente della compagnia John Imre, il quale affermò: “*Se il lavoro forzato va di pari passo con i militari, sì, ci sarà più lavoro forzato. Per ogni minaccia al gasdotto ci sarà una reazione*”.⁸¹

La compagnia quindi perse. Nel Settembre 2002 e successivamente in appello nel Luglio 2003, il tribunale di San Francisco ritenne che vi fossero sufficienti elementi per rinviare a giudizio la Unocal: il processo ebbe luogo, e per la prima volta una multinazionale venne chiamata a rispondere delle sue azioni all’estero. Solo poco tempo prima, dei precedenti casi⁸² avevano dato il via ad un susseguirsi di azioni legali verso alcune società con sede legale negli Stati Uniti. Tali compagnie, per mezzo delle loro sussidiarie estere, agivano in qualità di complici degli ufficiali governativi stranieri. Quindi furono numerose le compagnie citate in giudizio per i reati commessi al di fuori dei confini degli Stati Uniti prima di questo, ma nessuna arrivò mai al processo. Il caso finì con un patteggiamento extragiudiziario: i rappresentanti di Unocal non si presentarono in aula, ma la compagnia dovette pagare un risarcimento sia ai querelanti, sia per finanziare un complesso di aiuti e programmi sociali per le vittime danneggiate, sia per migliorare le condizioni di vita degli abitanti del territorio del gasdotto. Tuttavia il valore dei risarcimenti è insignificante rispetto al profitto che la compagnia continuerà ad ottenere dalle estrazioni in Myanmar.

⁸⁰ Forti M., “La signora di Narmada. Le lotte degli sfollati ambientali nel Sud del mondo”, Feltrinelli, Milano, 2004.

⁸¹ Ibidem.

⁸² I casi *Filártiga v. Peña-Irala* del 1980 e *Kadic v. Karadžić* del 1995.

1.3.4 L'applicazione dell'articolo n. 33 dello Statuto dell'ILO

A causa del continuo inadempimento del Myanmar, nel 2000 il Consiglio d'amministrazione decise di applicare per la prima volta l'articolo 33 dello Statuto dell'ILO, relativo alle misure da adottare al fine di garantire la conformità della Birmania alle Raccomandazioni della Commissione d'Inchiesta. Questo è l'unico caso nella storia dell'ILO in cui l'articolo 33 venne applicato per garantire il rispetto degli obblighi internazionali da parte di uno Stato. Esso recita:

“Se un Membro non si conforma, entro il termine prescritto, alle Raccomandazioni che possono essere contenute sia nel rapporto della Commissione d'Inchiesta, sia nella decisione della Corte internazionale di giustizia, il Consiglio di amministrazione può proporre alla Conferenza le misure che reputa opportune per garantire l'esecuzione di dette Raccomandazioni.”⁸³

Furono decise varie categorie di azioni:

- misure che coinvolgono l'ILO; il caso del Myanmar dovrà essere discusso ad ogni futura sessione della Conferenza, in una seduta speciale della Commissione per l'applicazione delle norme.
- misure che coinvolgono i membri dell'ILO; i membri (vale a dire, i governi, i datori di lavoro e i lavoratori) dovranno rivedere le loro relazioni con il Myanmar e dovranno adottare delle misure sanzionatorie in modo da impedire alla Birmania di perseverare nei suoi comportamenti illeciti.
- misure che coinvolgono le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali; il fallimento del Myanmar nell'implementare le Raccomandazioni della Commissione d'Inchiesta dovrà essere portato all'attenzione delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali e gli organi decisionali di queste organizzazioni dovranno riconsiderare qualsiasi forma di cooperazione con il Myanmar; in caso, saranno tenute a cessare qualsiasi attività che potrebbe, direttamente o indirettamente, favorire la pratica del lavoro forzato.

⁸³ “Costituzione dell'organizzazione internazionale del lavoro”, ILO, Ginevra, 20 Aprile 1948.

Infine, il direttore generale dovrà presentare una relazione periodica al Consiglio di amministrazione sui risultati delle misure di cui sopra.⁸⁴

Alcune altre possibili azioni erano state prese in considerazione, ma non vennero applicate. La Conferenza avrebbe potuto invitare il Paese a ritirarsi dall'ILO fino a quando questo non avrebbe modificato le sue politiche. Ciò sarebbe stato facilitato dalla *Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro* e suoi seguiti del 1998, la quale richiede ai membri di rispettare certi valori umani fondamentali, tra cui l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato. Questo è un requisito fondamentale per far parte dell'ILO. Tuttavia, si è preferito utilizzare l'articolo 33 per indurre il governo birmano ad assumere un atteggiamento cooperativo, piuttosto che espellerlo dall'organizzazione.

L'entrata in vigore, nel 2001, delle disposizioni appena citate fu seguita dall'adozione da parte degli Stati Uniti del *Burmese Freedom and Democracy Act of 2003*, il quale ordinava significative restrizioni al Paese fintantoché questo non avesse migliorato la situazione dei diritti umani e, più nello specifico, il diritto dei lavoratori.⁸⁵ Nel Novembre del 2004 furono presentate ulteriori prove alla Commissione ILO, le quali dimostrarono il perpetuarsi dello sfruttamento del lavoro forzato e dell'utilizzo di bambini soldato senza che vi fosse alcuna condanna di tali violazioni da parte del regime.

Al fine di verificare la disponibilità al dialogo e ad un insediamento stabile dell'organizzazione in Myanmar da parte della giunta, venne inviato a Rangoon il "Very High Level Team" composto dall'ex governatore generale dell'Australia Sir Ninian Stephen, dall'ex Presidente della Confederazione Svizzera Ruth Dreifuss, dall'ex Presidente del sindacato svizzero USS SGB e da Eui-yong Chung, ex presidente del GB dell'ILO e membro del parlamento coreano. Il fine era di indagare se ci fossero i presupposti per creare una rappresentanza stabile nel Paese. Vistasi negata la possibilità di incontrare il generale capo della giunta Than Shwe, essa tracciò quattro condizioni minime che le autorità avrebbero dovuto immediatamente rispettare:

⁸⁴ "Measures, including action under article 33 of the Constitution of the International Labour Organization, to secure compliance by the Government of Myanmar with the recommendations of the Commission of Inquiry established to examine the observance of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)", ILO, Ginevra, 1999, par. 20-21.

⁸⁵ "Public Law 108-61, 28 Luglio 2003.

- Pubblicizzare a tutte le unità militari una serie di istruzioni esecutive per attuare le precedenti direttive;
- Riconfermare l'impegno all'attuazione del programma d'azione comune dell'ILO sul lavoro forzato, inclusa la nomina di un Focal Point d'alto livello nell'esercito per trattare i casi e le denunce di lavoro forzato che riguardano l'esercito;
- Rinnovare l'impegno delle autorità nei confronti della libertà di movimento del rappresentante dell'ILO;
- Adottare altre misure di disponibilità e trovare soluzioni credibili ai gravi casi di lavoro forzato identificati.

Nel 2005 il Comitato di Esperti incaricato dall'ILO, dopo aver preso atto delle informazioni fornite dal rappresentante del governo, espose le proprie conclusioni. Il quadro generale si manteneva stabile, persisteva l'entità problematica del lavoro forzato così come rimaneva insufficiente l'impegno del Paese per la sua eliminazione. Il comitato inoltre evidenziava la propria preoccupazione riguardante il discredito dei soggetti denunciatori e l'apparente tentativo d'intimidazione degli stessi. I recenti sviluppi hanno perciò ulteriormente confermato come l'atteggiamento tenuto fino ad allora dai membri delle istituzioni internazionali non poteva più continuare. Era necessario rivedere le relazioni con il Myanmar, sia nel campo degli investimenti diretti sia del commercio, soprattutto con le aziende controllate dai militari. Numerosi furono gli Stati che adottarono tali accortezze, come Giappone, Canada, Australia, Regno Unito, Svizzera. La presenza dell'ILO nel Paese andava rafforzata per migliorare lo svolgimento di tutte le sue funzioni, così come andava incrementato il reale impegno delle autorità locali per l'affermazione di un dialogo totale. Questo impegno si sarebbe dovuto riflettere in futuri cambiamenti alla legge e in applicazioni reali sul territorio, assieme ad una reale volontà di cambiamento e di adeguamento al diritto internazionale.

1.3.5 I successivi rapporti sulla situazione del lavoro forzato

Sulla base del rapporto dell'ILO riguardo la missione di cooperazione tecnica in Myanmar del 2000, il Comitato decise di ordinare a tutte le autorità statali, tra cui i militari, la polizia, le autorità civili e i loro ufficiali, di non obbligare nessun civile a fornire alcun lavoro o servizio, qualunque fosse il fine. Era inoltre proibito ordinare ad altri di farlo. Il divieto includeva il lavoro o il servizio erogato per uno qualsiasi dei seguenti scopi:

- Facchinaggio per i militari (o altri gruppi militari/paramilitari, per le campagne militari o pattuglie regolari);
- La costruzione o la riparazione di campi o centri militari;
- Altre forme di lavoro di sostegno per i campi militari (ad esempio guide, messaggeri, cuochi, addetti alle pulizie, ecc);
- Ottenere del guadagno da singoli o gruppi (compreso il lavoro in progetti agricoli e industriali di proprietà dell'esercito);
- Progetti nazionali o locali per le infrastrutture (tra cui strade, ferrovie, dighe, ecc);
- Pulizia/abbellimento di zone rurali o urbane.

Si applicava anche all'espropriazione dei materiali, degli approvvigionamenti e alle richieste di denaro, tranne nelle eccezioni previste dalla legislazione. Inoltre, qualsiasi autorità statale avesse richiesto del lavoro, dei servizi, dei materiali o degli approvvigionamenti di qualsiasi tipo e per qualsiasi scopo, avrebbe dovuto ricevere l'approvazione in bilancio attraverso una procedura di appalto pubblico. Altrimenti, si sarebbe dovuto offrire una quota a chiunque desiderasse provvedere volontariamente ai servizi, ai materiali, alle provviste, o a chiunque volesse offrire il proprio lavoro.⁸⁶

In assenza di istruzioni specifiche e concrete che fornissero una descrizione completa e una distinzione delle varie forme del lavoro forzato, sia per i civili e che per le autorità militari, le disposizioni adottate potevano costituire una preliminare e incompleta nozione di "lavoro forzato". Tale definizione non può essere data per scontata, come dimostrano i vari termini utilizzati dai birmani, come: "loh ah pay", "lavoro volontario"

⁸⁶ ILO, "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations" Report III parte 1A, ILO, Ginevra, 2001.

o “donato”. Per “loh ah pay” letteralmente si intende la forma di lavoro tradizionale birmana per la comunità, ma che i militari solitamente sfruttavano. Per gli abitanti dei villaggi tale termine indica molteplici forme di lavoro obbligatorio, ad eccezione del facchinaggio a lungo termine.⁸⁷ La Commissione d'Inchiesta ha ricordato nel paragrafo 539(c) della sua relazione, che *“la ben poco definita linea di confine tra lavoro obbligatorio e volontariato”* viene assai sfruttata dal governo, il quale utilizza tali termini come sinonimi.⁸⁸ La necessità di chiarezza sul punto è sottolineata dai ricorrenti tentativi dei militari di associare la richiesta forzata di lavori e servizi al principio buddista dell’aiuto offerto spontaneamente.

L’anno successivo, nel Giugno 2001, in conformità alla risoluzione adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nella sua 88a sessione, ebbe luogo una consultazione speciale del Comitato sull’applicazione delle norme della *Convenzione numero 29 sul lavoro forzato* da parte del Myanmar. Il Comitato concluse che vi erano ancora prove rilevanti che confermavano la mai interrotta prassi imposta ai cittadini birmani.

Durante la sua visita in Myanmar nell’ottobre 2001, l’High-Level Team trovò che: *“nonostante gli ordini che vietavano il lavoro forzato fossero stati ampiamente distribuiti, anche se non in modo uniforme, ci fu solo una moderata evoluzione positiva dall’ultima Commissione d’Inchiesta. La situazione è rimasta particolarmente grave in luoghi con grande presenza militare, soprattutto nelle zone di confine.”*⁸⁹

Il Comitato in tale occasione chiese al governo di fornire piena collaborazione all’ High-Level Team, il quale venne inviato in Myanmar per effettuare una valutazione obiettiva su ciò che si stava facendo per eliminare completamente il lavoro forzato. In aggiunta si doveva esaminare l’impatto sul quadro legislativo ed esecutivo. Si chiese al governo di fornire una dettagliata relazione al Comitato di Esperti nella sessione seguente, oltre a un’attiva cooperazione per promuovere la piena attuazione delle Raccomandazioni. Il Team effettuò quindi la sua missione nel Paese dal 17 Settembre al 6 Ottobre 2001, e in

⁸⁷ Karen Human Rights Group, Delang C. O., Heppner K., “Suffering in Silence: The Human Rights Nightmare of the Karen People of Burma”, Universal Publishers, Parkland, 2000.

⁸⁸ ILO, “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations” 2001, cit.

⁸⁹ ILO, “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2002” Report III Parte 1A, ILO, Ginevra, 2002.

Thailandia dal 7 al 12 Ottobre 2001. Tuttavia a Rangoon non poté incontrare il Generale Than Shwe capo della giunta, né il suo deputato Gen. Maung Aye.

La relazione venne presentata nella seduta di Novembre 2001, ed il Consiglio di Amministrazione prese atto che le autorità del Myanmar avessero rispettato i loro impegni. Tuttavia fu deciso di rimanere vigili, auspicando che le autorità continuassero di astenersi dall'intraprendere qualsiasi azione contro persone o organizzazioni che avessero direttamente o indirettamente contribuito a fornire informazioni al Team. Infine fu espressa molta preoccupazione riguardo l'impunità persistente dei colpevoli delle violazioni, nonostante le disposizioni di legge in vigore.⁹⁰

Negli ultimi tre anni quindi, il governo mosse qualche passo per porre fine alle diffuse violazioni della Convenzione numero 29. Come osservato nella relazione della Commissione di Esperti, vennero prese delle misure per raggiungere tale fine. Di particolare importanza furono le ordinanze di divieto del lavoro forzato, tradotte in sei lingue differenti, e le misure adottate per far sì che funzionari pubblici e la popolazione in generale ne venissero a conoscenza. Gli sforzi compiuti dalle autorità birmane per la diffusione degli ordini tra la popolazione furono riconosciuti, anche se non erano stati inclusi tutti i media disponibili e non erano stati tradotti in molte lingue. Si stabilì un intenso dialogo tra l'ILO e le autorità del Paese, sfociato nell'istituzione di una presenza perenne e ufficiale dell'organizzazione del Lavoro sul territorio. Nonostante ciò, il Comitato osservò che al concludersi del 2003 le tre principali Raccomandazioni della Commissione d'Inchiesta non erano ancora state attuate. Le misure adottate dal governo con apparenti buone intenzioni non portarono nessun progresso significativo: il lavoro forzato continuava ad essere richiesto in molte parti del Paese, soprattutto dall'esercito, e nessun responsabile fu perseguito o condannato come disponeva il codice penale.⁹¹ Nel frattempo alcuni Stati decisero di agire in modo individuale contro il Myanmar.

L'anno seguente, vennero fornite ulteriori prove dalla Federazione dei sindacati della Birmania (FTUB) raccolte in un rapporto⁹² che dimostrava come la prassi fosse rimasta immutata. Questo rapporto conteneva decine di testimonianze di vittime del lavoro

⁹⁰ ILO, "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2002" cit.

⁹¹ ILO, "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2004" Report III Parte 1A, ILO, Ginevra, 2004.

⁹² Federation of Trade Unions of Burma, "Forced labour in Burma (Myanmar): Forced labour after 2003 International Labour Conference", ILO, 2004.

forzato imposto dai militari: ordini diretti a capi villaggio delle zone rurali per assoldare manodopera per il facchinaggio, per lavorare su siti in costruzione e per la manutenzione di campi militari; la partecipazione costretta a programmi di formazione militare, facendo da sentinella o da guida; la costrizione a lavorare all'interno di un sistema a rotazione per cui ogni famiglia di un villaggio doveva fornire un certo numero di membri per la manodopera, sotto la minaccia di rappresaglie o di multe.

Oltretutto, vi sono testimonianze di numerosi tipi di maltrattamenti, come:

- la privazione del cibo;
- le percosse sistematiche ai lavoratori quando essi sono esausti o chiedono riposo;
- nei casi più gravi, i facchini incapaci di camminare a causa di una ferita o dell'affaticamento venivano assassinati;
- le mutilazioni e le morti violente a causa delle operazioni di sminamento in cui venivano utilizzate gli abitanti dei villaggi.

A questi si aggiungono: omicidi, stupri, torture, saccheggi, distruzioni delle abitazioni, delle piantagioni e di altri beni, le espropriazioni forzate e le espulsioni, nonché le confische e le estorsioni di denaro e di merci.⁹³

L'anno successivo, la Commissione dell'ILO si confrontò sulle ulteriori azioni che era necessario intraprendere al fine di assicurare il rispetto delle Raccomandazioni. Tra i punti salienti emersi durante tale commissione, si sottolineò come fosse necessario promuovere, potenziare e valorizzare la consapevolezza e la conoscenza delle misure espletate fino ad allora, soprattutto nei settori dove il lavoro forzato è solitamente utilizzato. Oltre a ciò, si evidenziò la necessità di un coinvolgimento più attivo delle organizzazioni dei lavoratori e dell'ILO. A fronte di quanto detto, non si fecero molti progressi perché non vi era, da parte del Myanmar, una reale volontà di rinnovamento, modernizzazione e sviluppo del Paese. Per tali motivi nel 2005, il Consiglio di Amministrazione invitò i vari Stati, organizzazioni internazionali e sindacali ad attuare le misure suggerite nel 2000 dal Consiglio.

Nel report del 2007 il Comitato ritenne che vi fossero limiti evidenti sul contributo che forniva la procedura di ricorso nell'eliminazione del lavoro forzato, a causa delle limitazioni strutturali e delle incertezze sulla situazione attuale nel Paese. Il meccanismo

⁹³ ILO, "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2005", Report III Parte 1A, ILO, Ginevra, 2005.

poteva offrire sollievo alle vittime, offrendo un canale oggettivo e sicuro per affrontare le denunce, e fungere da deterrente per gli autori delle violenze. Tuttavia, non era considerato adatto a trattare le violazioni più estreme e diffuse, indicate nella documentazione degli anni precedenti.

Alla luce di questo, il Comitato ritenne ancora una volta che l'unico modo per ottenere un progresso autentico e duraturo fosse un impegno reale da parte delle autorità birmane. Quindi a queste venne chiesto di contribuire al buon funzionamento del meccanismo di denuncia e di porre rimedio al lungo ritardo nell'attuazione delle altre disposizioni.

Ad inizio 2010 il rapporto pubblicato da Federation of Trade Unions of Burma (FTUB) denunciò ancora l'esercito birmano e le autorità locali per il continuo ricorso al lavoro forzato in tutto il Paese in violazione della Convenzione n. 29. Le lettere di denuncia dipinsero nuovamente situazioni di lavoro forzato in cui uomini, donne e bambini vennero costretti a trasportare provviste e attrezzature militari sulle proprie spalle, a riparare strade per uso militare oltre a edifici e recinzioni in campi militari. I militari si rifiutarono di fornire cibo o acqua durante questo duro lavoro. Più di una persona dichiarò come i lavoratori forzati dovessero consegnare il loro cibo ai militari e lavorare a digiuno. Di seguito alcune delle denunce raccolte:

“Da gennaio a settembre l'esercito ha imposto agli abitanti dei villaggi di Tait Pu, di trasportare provviste al campo di Moe Tee. Non ci è stato fornito cibo e abbiamo lavorato sotto la minaccia di essere reinsediati o di assistere all'incendio nel nostro villaggio. In qualche occasione siamo stati costretti a dormire nella giungla durante la stagione delle piogge senza riparo alcuno. Non abbiamo mai avuto la possibilità di riposarci.”⁹⁴

“256 abitanti del villaggio, maschi e femmine, sono stati costretti a lavorare; tra questi anche 10 minorenni. Pur non volendo svolgere questo lavoro, non avevamo scelta, essendo minacciati dai militari. Se non avessimo rispettato gli

⁹⁴ Federation of Trade Unions-Burma, “Rapporto su tortura, lavoro forzato e altri abusi dei diritti umani dei lavoratori”, 28 febbraio 2010.

*ordini saremmo stati torturati e uccisi o avrebbero comunque trovato un altro modo per causarci sofferenze.”*⁹⁵

Oltre a queste testimonianze, vi furono altri numerosi casi di violazioni dei diritti umani e di lavoro forzato. Oltre 400 persone nell'area a sud della Birmania vennero obbligate al lavoro forzato per i militari, vennero uccisi vari sindacalisti attivi contro il lavoro forzato, quasi cento case vennero bruciate, tredici scuole che garantivano l'istruzione a 531 bambini furono chiuse senza motivo, ed un ospedale costruito dal dipartimento della sanità del Karen venne dato alle fiamme, con conseguente distruzione di tutte le attrezzature essenziali. Insieme ai casi simili già noti all'ILO, queste prove costituirono ulteriori motivazioni affinché l'ILO dovesse assumere ulteriori forti misure, dopo tutto il tempo e denaro già concessi.

Durante la sua ultima missione nello Stato di Rakhine, il Relatore Speciale si dimostrò profondamente preoccupato per la discriminazione sistematica ed endemica di cui la comunità musulmana è vittima. Incorniciata da un problema di immigrazione, comprendeva restrizioni di movimento, ghettizzazione, limitazioni dei più normali diritti civili, come quello al matrimonio e lavoro forzato. Oltre a ciò, si prese atto di ulteriori segnalazioni di violazioni dei diritti umani associati ai progetti di sviluppo pubblico in Myanmar, in relazione alle industrie del petrolio e del gas, all'industria mineraria e alla costruzione di dighe di grandi dimensioni.⁹⁶

1.3.6 L'impatto della crisi economica del 2008 sul Paese e sul ricorso al lavoro forzato

A causa di una politica dissennata, il Paese si trovò a fronteggiare una crisi economica senza precedenti: risulta quindi interessante aprire una parentesi per indagare quali effetti essa abbia causato nel Paese, in particolare nel mercato del lavoro, e quali conseguenze abbia avuto sulle prassi del lavoro forzato.

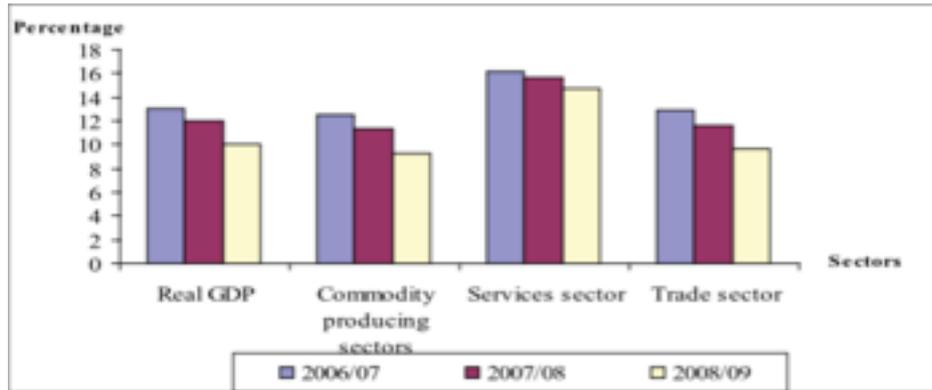
⁹⁵ Federation of Trade Unions-Burma, "Rapporto su tortura, lavoro forzato e altri abusi dei diritti umani dei lavoratori", cit.

⁹⁶ Human Rights Council, "Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar", A/HRC/13/48, ILO, 10 Marzo 2010.

Alla fine del 2006, il reddito pro capite annuo birmano era di circa 300 dollari. Il costo dei beni alimentari di base aumentò tra il 30 e il 40%, una condizione gravissima per chi era già costretto a spendere il 70% dell'intero reddito per la sussistenza. Nell'Agosto del 2007 il governo ridusse i sussidi sui combustibili, che portarono all'aumento esponenziale dei prezzi del gas. Come se non bastasse, nel Maggio del 2008, il governo non riuscì a dare un giusto preavviso circa l'imminente arrivo del ciclone Nargis, che colpì il Delta dell'Irrawaddy con forza devastante. Circa 140.000 persone morirono colpite dal ciclone, mentre altre 3,4 milioni morirono indirettamente a causa delle conseguenze. Il governo rifiutò ai lavoratori di abbandonare le regioni più devastate, fece chiudere i campi per gli sfollati e riconfezionò i beni provenienti dall'estero per far credere che il governo ne fosse il donatore. Amnesty International espresse il suo disappunto e la sua preoccupazione che il governo stesse usando la sofferenza dei suoi cittadini, privi dei beni di prima necessità, per espandere la portata dei programmi di lavoro forzato. Oltre a ciò, nello stesso mese il governo indisse un dubbio referendum per l'approvazione della nuova costituzione, approfittando della dispersione delle vittime del ciclone. Molte di esse non poterono esprimere il loro voto. I rapporti del periodo raccolsero numerose testimonianze di elettori di diverse città (Rangoon, Mandalay, Pegu, Sagaing e le divisioni di Magway) che testimoniarono come il referendum non fosse libero ed equo. I funzionari addetti al referendum distribuivano schede elettorali già compilate in favore del governo, inoltre vi erano prove di come i funzionari del governo scambiassero gli aiuti esteri con voti o proposte di lavoro.⁹⁷ A fronte di questa situazione disastrosa, tuttavia, il SPDC non dimostrò alcuna intenzione di cambiare le sue politiche e il sistema di governance, e l'ancora attuale crisi finanziaria intensificò le avversità che i birmani dovevano già solitamente affrontare. Anche se la crisi non ebbe un grave impatto diretto sull'economia, il Paese dovette affrontare alcune conseguenze indirette, come i suoi principali partner commerciali (Cina, l'India e l'ASEAN): peggioramenti nel commercio, negli investimenti esteri, nel turismo, e nel mercato del lavoro interno. Fortunatamente il paese riscontrò un impatto limitato della crisi globale del 2008 sulla sua economia, come illustrato nella figura seguente.⁹⁸

⁹⁷ "Irrawaddy: Massive cheating reported from Referendum polling stations", BurmaNet News, 10 Maggio 2008.

⁹⁸ data.worldbank.com



Fonte: ILO.

Con il forte contributo del settore agricolo, il Paese vide comunque una crescita del 4,4% nel 2008. L'ammontare del PIL fu del 33,7%, tuttavia il tasso di crescita del settore agricolo diminuì leggermente al 17,8% a causa della tempesta Nargis. Inoltre, il tasso di crescita dei settori produttivi di beni di prima necessità, dei servizi e del commercio registrò un leggero calo. Il settore energetico, minerario, edile e dei trasporti registrarono un moderato aumento. Il tasso di crescita del settore manifatturiero scese dall'11,3% al 9,2%, quello dei servizi dal 15,6% al 14,7% mentre quello del commercio scese dall'11,6% fino ad arrivare al 9,7%. Nel corso del 2008/2009, il valore delle esportazioni aumentò del 5,9%, con un flusso di 6735,8 milioni di dollari, principalmente a causa dell'aumento dell'esportazione di legumi, fagioli, riso e derivati e abbigliamento. Le risorse maggiormente esportate furono gas naturale, legumi e fagioli, prodotti ittici, capi di abbigliamento, tek, legno duro, riso e derivati. Le esportazioni di gas rappresentarono oltre il 35% delle esportazioni totali del Paese. Il valore delle importazioni aumentò del 35,2% pari a 4158,1 milioni di dollari, tra beni strumentali, beni intermedi e beni di consumo.

L'avanzo commerciale diminuì del 59,6% rispetto all'anno precedente, a causa della crescita più rapida delle importazioni rispetto alle esportazioni.⁹⁹

Il turismo in Myanmar iniziò a calare alla fine del 2007, continuando anche nel 2008. A causa del ciclone Nargis e della crisi finanziaria globale, gli scali internazionali diminuirono drasticamente da Maggio a Settembre del 2008. Il numero dei turisti calò bruscamente dell'11,6%, pari a 255,288 visitatori in meno. Fortunatamente l'anno

⁹⁹ "Central Statistical Organization (CSO), Statistical Yearbook 2008 e 2009", www.csostatat.gov.mm

successivo gli arrivi dei turisti internazionali in Myanmar aumentarono in modo significativo del 16,9%, pari a 298,556 turisti in più rispetto l'anno precedente. Il Myanmar si sta attualmente impegnando per promuovere il turismo e le attrattive turistiche del Paese, oltre che numerosi festival culturali e commerciali, attraverso pubblicità interessanti su siti turistici del Paese e attraverso media stranieri. Inoltre, sempre col fine di attirare più turisti stranieri, nel 2009 sollevò la restrizione per visitare Phakant e le altre regioni, ricche di edifici e attrazioni antiche e archeologiche o di zone naturali protette.¹⁰⁰

Come già accennato precedentemente, un effetto indiretto della crisi economica globale si ebbe nel mercato del lavoro birmano: il tasso di disoccupazione salì dal 5,2 al 9,5 per poi scendere nuovamente al 4,9 l'anno successivo. Secondo la Labour Force Survey¹⁰¹, l'occupazione nel settore dell'agricoltura, della caccia, della silvicoltura e della pesca considerati insieme fu del 56.47%, l'industria estrattiva e mineraria occupò lo 0,95%, mentre il settore manifatturiero l'11,36%, l'edilizia il 2,64%, le strutture ricettive per il turismo il 15,8% e i servizi il 7,73%.

Oltre a questi vi sono ufficialmente circa 1 milione di lavoratori birmani migrati in Thailandia, ma si sospetta che il numero fosse di lunga maggiore a causa dell'immigrazione clandestina (secondo alcune stime, il totale si aggirerebbe attorno ai 2 milioni di lavoratori migranti all'estero).¹⁰² Il problema del lavoro forzato, già di per sé grave, vide un progressivo aumento. Nel 2008 difatti il numero di bambini costretti a lavorare crebbe. I genitori dei minori e degli adolescenti furono persuasi a far lavorare i propri figli non solo in Myanmar, ma anche negli stati vicini dove vi erano migliori condizioni salariali. Sebbene non vi siano dati certi, si parla di circa 20.000 bambini coinvolti in lavori pericolosi, accattonaggio e commercio sessuale. L'Irrawaddy, un giornale birmano, seguì costantemente l'evolversi della crisi, riferendo come centinaia di lavoratori birmani avessero perso il lavoro sia in Malesia sia in Thailandia e furono costretti a tornare in Birmania, un Paese in difficoltà nel riprendersi dalla crisi e dal

¹⁰⁰ Reza Y. Siregar and C.S. Lim, Vincent, "Real sector propagation of the recent global financial crisis", The SEACEN Centre, Kuala Lumpur, 2011.

¹⁰¹ ILO, "Labour Force Survey" 2009, www.ilo.org

¹⁰² Reza Y. Siregar and C.S. Lim, Vincent, "Real sector propagation of the recent global financial crisis", cit.

disastro causato dal ciclone Nargis, cadendo spesso nel racket del lavoro forzato.¹⁰³ Inoltre, in questo periodo il livello di attività del meccanismo di denuncia aumentò a causa dell'altissimo numero di reclami di casi di lavoro forzato ricevuti.¹⁰⁴

1.3.7 Gli effetti delle sanzioni "economiche" nei confronti del Myanmar

Come illustrato nei paragrafi precedenti, fu lasciata ampia discrezionalità agli Stati su come agire nei confronti del Myanmar. Stabilire delle sanzioni economiche in sede ONU fu di difficile attuazione, a causa del veto permanente di Cina e Russia, le quali non avevano interesse nel porre sanzioni al Paese in quanto partner commerciale.¹⁰⁵ Le sanzioni furono imposte dagli USA, dai Paesi membri della Comunità Europea, dal Canada, Nuova Zelanda e Australia con i seguenti obiettivi:

- 1) porre fine alle violazioni di diritti umani;
- 2) promuovere valori e comportamenti democratici;
- 3) scoraggiare il governo militare dall'opprimere la popolazione.

Le sanzioni occidentali, sempre più incalzanti, non ebbero alcun effetto apprezzabile sulle politiche del regime militare. Gli Stati Uniti risultarono favorevoli ad un dialogo critico ma costruttivo con la Birmania, contro cui, a partire dal 1993, applicarono sanzioni in modo incrementale. Nel 2003 attuarono una serie di sanzioni in seguito all'arresto di Aung San Suu Kyi: venne colpita in particolar modo l'industria tessile, ma ciò creò una perdita di circa 50.000 posti di lavoro. Altre sanzioni seguirono nel 2007: l'Australia bloccò il trasferimento dei fondi a 418 membri del governo e ad altri ad essi vicini, gli Stati Uniti fermarono l'importazione di pietre preziose e legname e così fece anche l'UE. Quest'ultima, già anni prima pose il divieto di vendita e trasferimento di armi, oltre che restrizioni sui visti dei membri del regime e la sospensione dei

¹⁰³ The Irrawaddy, "Regime Shrugs Off Effects on Burma of Global Economic Crisis", 18 Dicembre 2008

¹⁰⁴ The Irrawaddy, "Regime Shrugs Off Effects on Burma of Global Economic Crisis", cit.

¹⁰⁵ Rosselli A., "La distanza è dentro. Diario di un viaggio di un'emozione nel cuore del Myanmar", 2015.

programmi di sviluppo non umanitari. Il Canada vietò le esportazioni e le importazioni, mentre il Giappone tagliò gli aiuti alla Birmania in seguito alla morte di un giornalista giapponese che documentava le proteste guidate dai monaci.¹⁰⁶ Thailandia, Cina, Corea del Nord e Russia sostennero, invece, sempre l'economia birmana attraverso investimenti ai gasdotti e alle infrastrutture. In particolare, la Cina non aveva alcun interesse nell'imporre sanzioni al Paese, dal momento che ne sfrutta le risorse naturali da sempre. Inoltre il territorio birmano rappresenta un punto strategico come accesso sull'Oceano Indiano.¹⁰⁷ Russia e Corea del Nord contribuirono all'armamento dei militari per circa 400 milioni di euro.

La politica delle sanzioni contro il governo di Rangoon non ebbe mai gli effetti sperati a causa del rifiuto di supportarla da parte dell'ASEAN e dei maggiori partner commerciali e investitori: Giappone, Cina, e i Paesi confinanti. Si crearono tensioni diplomatiche ed economiche tra gli Stati Uniti ed i suoi alleati all'interno dell'ASEAN, non riuscendo ad integrare la Birmania nel sistema regionale e nell'economia globale. La presenza di aziende americane, "*radicate nella tradizione americana, obbligate al rispetto dei diritti umani dalle aspettative dei cittadini statunitensi e monitorati dai media occidentali, probabilmente ha rallentato l'azione dello SLORC,*"¹⁰⁸ conferma il professor Tom Plate dell'Università della California. Se il rispetto dei diritti umani venisse severamente applicato e gli americani non investissero più in Birmania, "*il popolo birmano potrebbe finire in condizioni di gran lunga peggiori.*"¹⁰⁹

Recentemente, in seguito alla visita del Segretario di Stato Clinton nel 2011, gli Stati Uniti hanno rinnovato gli aiuti al Paese, ed hanno intrapreso un graduale alleggerimento delle disposizioni sanzionatorie. Il Presidente Obama, con la sua storica visita nella capitale nel Novembre 2012, ha voluto esprimere "*il riconoscimento di un processo in corso e l'incoraggiamento ad andare avanti*".¹¹⁰

¹⁰⁶ Reid R., Bindloss J., Butler S., "Myanmar (Birmania)", cit.

¹⁰⁷ The Telegraph, "Western sanctions are doing nothing for the people of Burma", 11 Marzo 2016.

¹⁰⁸ Hadar T. L., "U.S. Sanctions against Burma, A failure on all fronts", CATO. 26 Marzo 1998.

¹⁰⁹ Hadar T. L., "U.S. Sanctions against Burma, A failure on all fronts", cit.

¹¹⁰ Burke J., "Thousands line streets of Rangoon to hail Barack Obama", The Guardian, 19 Novembre 2012, www.theguardian.com

Il Giappone invece ha intensificato dal 2012 le attività economiche e di cooperazione con la Birmania. Due anni dopo la visita di Obama, anche il premier Shinzo Abe si recò in Myanmar nel Maggio del 2013 e definì un pacchetto di aiuti di 90 miliardi di yen. Le sanzioni europee, grazie alle iniziative tedesche e italiane, furono sospese per un anno nell'Aprile 2012 e revocate definitivamente l'Aprile dell'anno successivo, ad esclusione dell'embargo sulle armi.

1.4 La situazione attuale dei diritti umani in Myanmar

Dal momento in cui si insediò il governo democratico nel 2011, guidato dal Presidente U Thein Sein, il Myanmar intraprese un processo di riforma per divenire uno stato democratico. La comunità internazionale ha riconosciuto e sostenuto tale progresso, e alcuni Paesi hanno rimosso o diminuito le sanzioni economiche che avevano imposto al Paese. Il governo costituzionale birmano assunse la State Responsibility nel Marzo del 2011 e a ciò seguirono una serie di sviluppi politici positivi, come: la rimozione della censura preventiva sulla stampa, le nuove leggi sulle libertà sindacali e di manifestazione, e la liberazione della maggioranza dei prigionieri politici. Il processo di riforma e di democratizzazione intrapreso dal governo ha contribuito all'ulteriore promozione e tutela dei diritti umani nel Paese, oltre che allo sviluppo socio-economico della popolazione. Risulta evidente che siano stati compiuti notevoli progressi: vi è stato un accordo con l'ILO per quanto riguarda l'eliminazione del lavoro forzato e la creazione di una commissione parlamentare ad hoc per il rispetto dei diritti umani. Oltre a ciò, la Birmania sta godendo di una crescita economica stabile, e il governo sta perseguendo i piani di sviluppo economico mirato affinché il Paese non sia più un LDC, uno tra i Paesi meno sviluppati al mondo. Le leggi economiche che non corrispondevano alle necessità della situazione attuale sono state modificate o abrogate. In passato, per attrarre maggiori investimenti esteri, venne promulgata la Legge sugli Investimenti Esteri dell'Unione birmana del 1988, sostituita successivamente con la nuova Legge sugli Investimenti Esteri nel 2012. Allo stesso modo, anche la Myanmar

Citizens Investment Law del 2013 è stata promulgata per sostituirla con una risalente al 1994, mentre nel 2014 è stata promulgata la Legge della Zona Economica Speciale. A partire dal 2011, il Myanmar ha modificato, abrogato e promulgato un totale di 171 leggi in conformità alla costituzione e alle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani. Come un membro delle Nazioni Unite, il Paese sta agendo per colmare le lacune dei core standards sui diritti umani rimanenti. Inoltre, ha condotto dialoghi riguardo ai diritti umani con Giappone, Stati Uniti d'America e Unione europea per tre anni.

Essendo un Paese multiculturale, con una popolazione suddivisa in una molteplicità di etnie e religioni, il governo si sforza costantemente per fare in modo che tutti i cittadini possano vivere in armonia e senza discriminazioni nei confronti di qualsiasi razza e nazionalità. Per tale motivo sono stati avviati una serie di negoziati di pace per migliorare la situazione e le relazioni tra i vari gruppi etnici separatisti. In seguito a qualche anno di trattative, nell'Ottobre del 2015 infatti, è stato firmato a Nay Pyi Taw il primo Accordo Nazionale di Cessate il Fuoco (Nationwide Ceasefire Agreement), a cui hanno partecipato 8 dei vari gruppi armati di differenti etnie coinvolti nei conflitti all'interno della Birmania; il fine è di creare un valido strumento di dialogo e coordinamento per la pacificazione del Paese. La prima Conferenza di Pace dell'NCA è avvenuto nel Gennaio del 2016.

Tuttavia nel 2012 lo stato del Rakhine risulta ancora instabile: a causa delle tensioni ripresentatesi tra la popolazione buddhista e quella musulmana che risiedono in quel luogo, vi è stata la morte di numerose persone e la fuga di molte altre. La Commissione d'Inchiesta sta valutando insieme al presidente le possibili soluzioni da adottare per mettere fine a questa situazione umanitaria che preoccupa non poco l'intera comunità internazionale.

Al termine di un anno di forti cambiamenti, nel 2012 si sono tenute le prime elezioni suppletive, in cui il partito della leader filo-democratica Aung San Suu Kyu ha vinto con notevole distacco: rappresentano il simbolo dell'avvio di una nuova realtà democratica. Il presidente dell'Europarlamento, Martin Schulz, all'indomani del voto ha comunicato: *“Sono incoraggiato dalle elezioni in Myanmar, nonostante le notizie di irregolarità, che*

spero siano affrontate rapidamente dalle autorità".¹¹¹ A confermare l'apertura del Paese da un'era di isolamento, nell'ultimo periodo il Myanmar ha ospitato con successo una serie di incontri e conferenze internazionali e regionali: nel 2013, è stata ospitata con successo la 27esima Southeast Asia Games, mentre nel 2014 si sono tenuti il vertice BIMSTEC, oltre che la 24esima e la 25esima edizione del vertice ASEAN. Nel 2015 inoltre, il Paese ha ospitato con successo il 6o vertice del Ayeyawady-Chao-Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy e il 7o summit del CLMV (Cambogia, Laos, Myanmar e Vietnam).

Oltretutto, numerosi sono stati i capi di stato e di governo che hanno visitato il Paese, come riconoscimento e approvazione per i progressi compiuti e in corso. Il Presidente della Repubblica dell'Unione del Myanmar, U Thein Sein è stato impegnato in una serie di visite in altri Paesi, cercando di migliorare ulteriormente le relazioni bilaterali con essi. Tangibili progressi nel processo di riforma del Myanmar, avvenuti da parte dell'opposizione in modo pacifico, sono stati ben accolti e riconosciuti dalla comunità internazionale, tanto che il giornale Economist ha assegnato al Myanmar/Birmania il titolo di paese dell'anno 2015.

Nel frattempo, rafforzare ulteriormente le collaborazioni tra Myanmar e i partner internazionali nel campo dei diritti umani è un prerequisito per istituzionalizzare le riforme democratiche. Ovviamente, per costituire una solida base per la cooperazione internazionale e per la promozione e tutela dei diritti umani sono necessari un dialogo veritiero e una cooperazione costruttiva, oltre che una visione orientata all'uguaglianza e alla giustizia.

Essendo una democrazia nascente quindi, la Birmania sta compiendo ogni sforzo per divenire un vera e propria società democratica: la comunità internazionale deve continuare a fornire il suo sostegno e l'assistenza necessaria al Paese.¹¹²

¹¹¹ Corriere della Sera, "Storico voto in Myanmar, netta vittoria di Ann San Suu Kyi : al suo partito 40 seggi", 1 Aprile 2012, www.corriere.it

¹¹² Human Rights Council, "Universal Periodic Review", Twenty-third session, ILO, 2–13 November 2015.

1.4.1. Aung San Suu Kyi e le elezioni del 2015

“Non possiamo costruire una pace duratura senza una riconciliazione nazionale. Ora siamo pronti a guidare il processo di pace, perché abbiamo il potere di cui siamo stati investiti dal popolo e dalle minoranze etniche” ¹¹³

- Aung San Suu Kyi

Finalmente lo scorso anno si sono tenute, per la prima volta in 25 anni, le elezioni “libere” per la presidenza del Paese, mettendo fine a circa cinquant’anni di regime militare. Una vittoria schiacciante per l’opposizione da sempre vittima della giunta, guidata dal premio Nobel Aung San Suu Kyi, che ha conquistato ben 44 seggi su 45.

Ciò è avvenuto a causa di due importanti cambiamenti: in primo luogo, nel 2011 salì al potere un nuovo governo guidato da un ex generale, Thein Sein, il quale si accinse ad allentare le catene che il governo precedente aveva avvolto attorno al Paese. Oltre ciò, liberò i prigionieri politici ed eliminò la censura. In secondo luogo, la signora Suu Kyi cambiò nuovamente tattica prendendo parte alle elezioni. Nel 2012 diventò legislatore dopo le elezioni suppletive: l’Occidente si rallegrò molto di ciò, e rimosse quasi completamente le sanzioni imposte quando ancora governava il vecchio regime militare. Nonostante la vittoria schiacciante, la donna non potrà essere eletta presidente, in quanto la Lega nazionale per la democrazia (NDL) non è riuscita ad apportare le necessarie modifiche alla costituzione per poter rendere eleggibile la leader. Non è stato possibile nemmeno dopo le lunghe trattazioni con la giunta militare che controlla ancora il 25% dei seggi delle camere ed ha il diritto di veto sulle modifiche costituzionali. L’articolo 59F della Costituzione scritta dalla giunta afferma che per Presidente della Repubblica dell’Unione del Myanmar un individuo o “... uno dei genitori, il coniuge, uno dei figli legittimi o ai loro coniugi, non deve fedeltà ad una potenza straniera, non può essere oggetto ad una potenza straniera o non può essere cittadino di un paese straniero. Non deve avere il diritto di godere dei diritti e dei privilegi di un governo

¹¹³ “Birmania, Aung San Suu Kyi alle minoranze: stato federale”, quotidiano.net, Roma, 13 Gennaio 2016.

*straniero o essere cittadino straniero...*¹¹⁴ altrimenti si è squalificati dal posto alla presidenza. Per tale motivo Aung San Suu Kyi non può essere eletta, in quanto i figli Kim e Alexander avuti dal marito Michael Aris hanno entrambi il passaporto britannico. Tuttavia questa era una vittoria impensabile ancora nel 2010. Il nuovo presidente della Birmania, quindi, ufficialmente sarà Htin Kyaw: uomo di fiducia di Suu Kyi, nonché suo ex compagno di università a Oxford negli anni '60 e autista negli anni di limitata libertà della donna. Sarà il primo presidente scelto dal popolo e non dall'esercito dopo 54 anni, vincendo con 360 voti su 652. Il vice presidente sarà Myint Swe, il candidato dell'esercito che senza alcuna sorpresa ha ottenuto il numero maggiore di voti dopo Htin Kyaw.¹¹⁵ Nel frattempo la leader è impegnata nel delicato processo di pacificazione del Paese che coinvolge le minoranze etniche, da anni vittime di soprusi, comunicando la volontà e la speranza di voler creare una nazione federale basata sui principi della democrazia con il contributo attivo di tutte le etnie. Ha partecipato ai primi di una serie di colloqui a cui hanno preso parte sia il governo, sia l'esercito, rappresentato dal capo dell'esercito Min Aung Hlaing, sia i portavoce delle varie minoranze.

Nel 2013 il processo di pace era ancora incerto e non procedeva in maniera lineare, in più erano diversi i conflitti ancora presenti nel Paese. Con l'insediamento del nuovo governo nel 2011, sono stati raggiunti notevoli sviluppi e obiettivi, mentre di molti altri si sta ancora discutendo. Rimane evidente la maturazione della volontà di cooperazione e di accettazione dei compromessi da entrambe le parti, le quali hanno portato alla stesura dell'accordo per il cessate il fuoco (Nationwide Ceasefire Agreement). Alla conferenza tenutasi a Laiza, hanno partecipato per la prima volta tutti i rappresentanti dei gruppi etnici (Non State Actor Groups), affinché apportassero il loro contributo e partecipassero ai dibattiti per la politica governativa futura. La seconda riunione a Law Khee Lar nel 2014 ha segnato un ulteriore avvicinarsi all'accordo nazionale di cessate il fuoco definitivo. Fondamentale rimane il sostegno da parte della comunità

¹¹⁴ Art. 59F della Costituzione birmania: "...Qualifications of the President and Vice-Presidents are as follows : (...) (f) shall he himself, one of the parents, the spouse, one of the legitimate children or their spouses not owe allegiance to a foreign power, not be subject of a foreign power or citizen of a foreign country. They shall not be persons entitled to enjoy the rights and privileges of a subject of a foreign government or citizen of a foreign country". "Constitution of the Republic of the Union of Myanmar", 2008, www.burmalibrary.org

¹¹⁵ "Birmania, l'autista di Suu Kyi Htin Kyaw è il nuovo presidente", Il Corriere della Sera, 15 Marzo 2016.

internazionale, affinché non vengano trascurate le questioni politiche ed economiche che continuano ad alimentare i conflitti interni, come ad esempio quello negli Stati Kachin e Shan. Ancora molto scetticismo è presente nei confronti dell'esercito, che, a quanto affermano alcune testimonianze di gruppi armati, continuerebbe ad usare metodi assai aggressivi: tale preoccupazione si riflette anche sul processo di pace in generale, a cui l'esercito prende parte. Inoltre è contraddittorio come, contemporaneamente alle discussioni per giungere al processo di pace definitivo, la produzione e il commercio di oppio sia aumentato vertiginosamente.

2. QUADRO ISTITUZIONALE INTERNAZIONALE PER PROTEGGERE E PROMUOVERE I DIRITTI UMANI: L'ATTIVITA' DELL'ILO SUL LAVORO FORZATO IN MYANMAR/BIRMANIA

2.1 L'Organizzazione Internazionale del Lavoro - 2.2 L'attività normativa dell'ILO - 2.2.1 La dichiarazione dell'ILO sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro del 1998 e i Core Labour Standards - 2.2.2 Il Decent Work - 2.2.3 Le convenzioni riguardanti il divieto di schiavitù e di lavoro forzato - 2.2.4 Le fonti normative più recenti: il Protocollo n. 29/2014 e la Raccomandazione n. 203/2014 - 2.2.5 Le altre fonti in tema di lavoro forzato - 2.3 L'intervento dell'ILO in Myanmar - 2.3.1 I cambiamenti nella legislazione nazionale birmana

*“Working for social justice is our assessment of the past and our mandate for the future.”¹¹⁶
- Juan Somavia, Director-General*

2.1 L'Organizzazione Internazionale del Lavoro

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro venne istituita nel 1919 con il Trattato di Versailles¹¹⁷, “al termine di una profonda riflessione etica e civile”¹¹⁸. In quanto organizzazione a carattere universale, trovò le sue origini nella matrice sociale europea e nord-americana del XIX secolo, nelle regioni in cui la rivoluzione industriale ebbe inizio. L'idea di una legislazione internazionale del lavoro nacque in quel periodo, in

¹¹⁶ ILO, “Origins and history”, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>

¹¹⁷ E' un trattato di pace che pose fine ufficialmente alla Prima Guerra Mondiale, stipulato alla Conferenza di pace di Parigi del 1919-1920 e firmato da 44 Stati il 28 giugno 1919 a Versailles, in Francia.

¹¹⁸ Conferenza celebrativa del 90° anniversario dell'ILO, “ILO: 90 anni al servizio della giustizia sociale”, 21 aprile 2009, www.ilo.org.

seguito alle preoccupazioni etiche ed economiche conseguenti alla rivoluzione industriale. Quest'ultima condusse alla crescita e allo sviluppo economico, senza preoccuparsi della sofferenza dei lavoratori: sempre più numerosi e sfruttati, senza alcuna tutela per la loro salute, la loro sicurezza e la loro condizione familiare. Tale preoccupazione appare chiaramente nel Preambolo della Costituzione dell'ILO, il quale dichiara:

“...vi sono condizioni di lavoro che implicano per un gran numero di persone ingiustizia, miseria e privazioni, generando tale malcontento da mettere in pericolo la pace e l'armonia del mondo, e che urge prendere provvedimenti per migliorare simili condizioni...”.¹¹⁹

Di conseguenza, i cittadini cominciarono a chiedere diritti democratici e condizioni di vita dignitose per i lavoratori e le loro famiglie. Oltre ai movimenti associativi di quest'ultimi, anche alcuni industriali e imprenditori illuminati del periodo supportavano l'introduzione di nuove legislazioni sociali e lavorative: Robert Owen e Daniel le Grand, tra il 1840 e il 1855, invocarono i governi europei affinché introducessero delle norme minime di tutela del lavoro.¹²⁰ Fondamentale fu, inoltre, l'influenza del primo conflitto mondiale e della rivoluzione russa e le conseguenti ripercussioni sociali: i leader politici auspicavano dei cambiamenti funzionali nella politica, nell'economia e nella società, oltre che alla costruzione di istituzioni internazionali che facessero convergere tutti i Paesi verso un fine comune. Le crescenti contraddizioni del capitalismo contribuirono non solo alla rivoluzione bolscevica, ma anche agli innumerevoli movimenti rivoluzionari e alle successive linee di frattura del sistema politico mondiale. Condizionarono lo sviluppo, in tutti i Paesi, di una varietà di flussi di pensiero socialista e liberale strettamente connessi al ruolo fondamentale svolto dal lavoro nella società. Senza un miglioramento delle condizioni auspiccate dai lavoratori, con molta probabilità si sarebbero sviluppate nuove tensioni sociali. Il preambolo fa

¹¹⁹ ILO, “Costituzione dell'organizzazione internazionale del lavoro”, cit.

¹²⁰ Brino V., Perulli A., “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro”, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

notare che l'ingiustizia produce disordini così grandi *“da mettere in pericolo la pace e l'armonia del mondo”*.¹²¹

Il nuovo sistema sociale del XX secolo si strutturò attorno al nuovo concetto di lavoro organizzato, dovuto all'esodo dalle campagne verso le città industriali. Con esso comparve la necessità di dialogo, opportunità, reddito proporzionale e giusto, oltre che di dignità. Crebbe la consapevolezza che i mercati del lavoro fossero collegati tra loro oltre i confini nazionali, e che fosse divenuta necessaria un'azione comune per raggiungere standard condivisi. Tuttavia, qualsiasi settore o Paese che avesse adottato riforme sociali e lavorative si sarebbe ritrovata in svantaggio nei confronti dei suoi concorrenti, a causa dell'effetto inevitabile sul costo della produzione. In risposta a tale affermazione la Costituzione dell'ILO afferma che *“la mancata adozione, da parte di uno Stato qualsiasi, di un regime di lavoro veramente umano ostacola gli sforzi degli altri, che desiderano migliorare la sorte dei lavoratori nei propri Paesi”*.¹²²

L'organizzazione venne quindi costruita con la convinzione che pace e giustizia andassero di pari passo, e che quest'ultima fosse un fondamento essenziale per la prima.¹²³ Il suo duplice fine era di introdurre condizioni di lavoro umane e contrastare la povertà, le ingiustizie e le discriminazioni; la realizzazione di questo obiettivo si basa sulla promozione del progresso sociale e il superamento dei conflitti sociali ed economici attraverso il dialogo e la cooperazione. Tale intento è riuscito ad essere attuale nei 90 anni di storia dell'organizzazione, e risulta esserlo anche oggi in risposta alla crisi che stiamo vivendo e alle ingiustizie create dalla globalizzazione.

La Costituzione dell'ILO venne scritta tra Gennaio e Aprile del 1919 dalla “Commissione per la legislazione internazionale del lavoro” istituita con il Trattato di Versailles. La Commissione era composta da rappresentanti provenienti da Belgio, Cuba, Cecoslovacchia, Francia, Italia, Giappone, Polonia, Regno Unito e Stati Uniti, sotto la presidenza di Samuel Gompers, capo della Federazione Americana del Lavoro (AFL). La difficoltà dell'immediata applicazione in ogni Paese aderente di tutte le novità contenute nella Carta divenne subito lampante, a causa delle diversità tra le nazioni. Inoltre, durante la Conferenza di pace si evidenziò la complessità, se non

¹²¹ Brino V., Perulli A., “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro”, cit.

¹²² Ibidem.

¹²³ ILO, “Costituzione dell'organizzazione internazionale del lavoro”, Ginevra, 20 Aprile 1948.

addirittura l'impossibilità, di ipotizzare come i principi e le linee guida dell'organizzazione si sarebbero evolute. A conferma di ciò, si decise di scrivere l'articolo numero 427, nel quale si illustrava come i contenuti della Costituzione erano da considerarsi incompleti e non definitivi, poiché erano stati redatti in condizioni di necessità e urgenza.

Il risultato fu un'organizzazione tripartita, unica nel suo genere ed ancora attuale. In tutti gli organi collegiali vi è la rappresentanza dei governi degli Stati membri, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. L'ILO difatti, è l'unica istituzione internazionale intergovernativa in cui i governi dei Paesi non possiedono potere di voto esclusivo nella definizione di norme e politiche internazionali. I rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori infatti, hanno pari rilievo rispetto ai governi all'interno dei processi decisionali. E' il concetto noto come "tripartitismo", il quale si basa sull'articolo 3 della Costituzione dell'ILO, che con grande semplicità afferma che: *“La Conferenza generale (...) È composta di quattro rappresentanti per ciascuno dei Membri; due saranno delegati del governo e gli altri due rappresenteranno, rispettivamente, i datori di lavoro e i lavoratori che appartengono a ciascuno dei Membri.”*¹²⁴ Tale forma di governo attribuisce dei limiti agli Stati, e riconosce che i lavoratori e datori di lavoro condividano i medesimi interessi a livello globale, trascendendo i confini nazionali. L'adozione di un approccio trilaterale nel 1919 voleva dire aver riconosciuto la necessità di una normativa sociale e del lavoro e l'importanza del ruolo delle organizzazioni internazionali come soggetti atti alla sua protezione e promozione. I diretti interessati sono chiamati ad assumersi la responsabilità congiunta per le decisioni prese e la loro conseguente attuazione. L'azione dell'organizzazione diviene un mezzo di risoluzione dei conflitti attraverso la negoziazione piuttosto che con lo scontro.

Fin dai suoi primi giorni l'organizzazione sviluppò una personalità ben distinta dal resto della Società delle Nazioni, precursore delle Nazioni Unite. L'ILO, con Albert Thomas come primo eccezionale direttore, nel primo anno di vita (1919-1920) vide promulgate nove Convenzioni e dieci Raccomandazioni. Durante i suoi primi quarant'anni, l'ILO dedicò la maggior parte delle sue energie allo sviluppo di norme internazionali del lavoro e a garantirne l'applicazione. Nel 1926, la Conferenza Internazionale del Lavoro

¹²⁴ ILO, “Origins and history”, www.ilo.org

istituì un sistema di vigilanza sull'applicazione delle norme che viene applicata ancora oggi. Venne creato un Comitato di Esperti composto da giuristi indipendenti per esaminare le relazioni prodotte dai governi sull'applicazione delle Convenzioni che avevano ratificato. Inoltre, il Comitato doveva presentare la propria relazione alla Conferenza ogni anno. Successivamente il suo mandato venne poi ampliato per coprire i rapporti sulle Convenzioni non ratificate e sulle Raccomandazioni.

Nel 1932, Albert Thomas morì. Harold Butler divenne suo successore e dovette subito affrontare i problemi della disoccupazione di massa causati dalla Grande Depressione. Nel 1934, sotto la presidenza di Franklin D. Roosevelt, gli Stati Uniti, che non appartenevano alla Società delle Nazioni, divenivano membri dell'ILO. Durante i primi venti anni (1919-1939), vennero adottate 67 Convenzioni e 66 Raccomandazioni.¹²⁵

Nel 1940, a causa della guerra in Europa, il nuovo direttore John Winant decise di spostare temporaneamente la sede da Ginevra a Montreal, in Canada. Al termine della seconda guerra mondiale l'ILO, oltre a divenire agenzia specializzata dell'ONU, nel 1944 adottò la Dichiarazione di Filadelfia. Annessa alla Costituzione, essa riafferma ed amplia le finalità e gli obiettivi dell'ILO, ed enunciava questi principi:

- la pace duratura non può essere ottenuta a meno che non sia fondata sulla giustizia sociale, sulla libertà, sulla dignità, e sulla sicurezza economica e pari opportunità.
- devono essere garantite la libertà di associazione, sia la libertà di espressione e il diritto alla contrattazione collettiva per i lavoratori e datori di lavoro.
- tali principi sono pienamente applicabili a tutti gli esseri umani, senza distinzione di razza, religione o sesso.
- la povertà costituisce un pericolo per la prosperità in tutto il mondo, e deve essere affrontata sia attraverso l'azione nazionale che internazionale.¹²⁶

Essa inoltre dichiara come il lavoro “... *is not a commodity*”¹²⁷, ossia non debba essere considerato come una mera merce di scambio. Tale principio rimane più che mai valido anche tuttora, dal momento che stiamo assistendo nuovamente ad una mercificazione dell'attività lavorativa ed a una perdita del potere contrattuale del lavoratore a causa

¹²⁵ ILO, “Origins and history”, www.ilo.org

¹²⁶ ILO, “The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009”, Ginevra, 2009.

¹²⁷ Secondo la *Dichiarazione di Filadelfia*, l'ILO si fonda su alcuni principi fondamentali, tra cui quello secondo il quale “*il lavoro non è una merce*”.

della crisi e della globalizzazione.¹²⁸ La Dichiarazione divenne il modello su cui venne impostata la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo.

Con il concludersi della seconda guerra mondiale, nel 1948 l'elezione del nuovo direttore generale, l'americano David Morse, coincise con il rinnovato impegno da parte dell'organizzazione di elaborare una nuova legislazione in tema di lavoro. Essa riguardava soprattutto la libertà di associazione e l'eliminazione del lavoro forzato e delle discriminazioni. Nello stesso anno venne adottata l'importantissima *Convenzione numero 87 sulla libertà di associazione*, la quale dava pieno riconoscimento al diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di organizzarsi liberamente e in modo indipendente. Nel corso degli ultimi cinque decenni, il Comitato tripartito speciale per la libertà di associazione ha trattato più di 2000 casi per promuovere la piena applicazione di questo diritto democratico fondamentale.

David Morse fu Direttore Generale dal 1948 al 1970 e in questo lasso di tempo l'organizzazione assunse carattere globale: il numero degli Stati membri raddoppiò, i Paesi in via di sviluppo superarono i Paesi industrializzati, il bilancio crebbe di cinque volte e il numero di funzionari quadruplicò. Durante gli anni '60, l'ILO creò l'Istituto internazionale di studi sociali a Ginevra e il Centro internazionale di formazione a Torino. Inoltre l'organizzazione nel 1969 vinse il premio Nobel per la pace in onore del suo 50° anniversario di attività.

Con il britannico Wilfred Jenks, direttore generale dal 1970 al 1973, l'ILO sviluppò ulteriormente i meccanismi di vigilanza sull'applicazione degli standard per la promozione della libertà di associazione e il diritto di organizzazione collettiva. Il suo successore, il francese Francesco Blanchard, ampliò la cooperazione tecnica dell'ILO con i Paesi in via di sviluppo. L'organizzazione ha inoltre svolto un ruolo importante nella liberazione della Polonia dalla dittatura, dando il suo pieno sostegno alla legittimità del Sindacato Solidarnosc' basata sul rispetto della *Convenzione numero 87 sulla libertà di associazione*, che il Paese ratificò nel 1957.¹²⁹ Il belga Michel Hansenne successe a Jenks nel 1989, e guidò l'ILO nel periodo della Guerra Fredda, sottolineando l'importanza di porre la giustizia sociale al centro delle politiche economiche e sociali

¹²⁸ Piotto I., "Il diritto allo sguardo", Franco Angeli, Milano, 2010.

¹²⁹ ILO, "L'ILO: Cos'è e cosa fa", 2005, www.ilo.org

internazionali. Nel 1999, il cileno Juan Somavia divenne nuovo direttore generale: indicò il lavoro dignitoso come obiettivo strategico internazionale e di promuovere una globalizzazione equa. Inoltre evidenziò come il lavoro costituisca il principale strumento di lotta alla povertà.

Nel maggio 2012 Guy Ryder (UK) venne eletto decimo direttore generale dell'ILO, e il suo mandato, cominciato da cinque anni, è ancora in corso.

L'obiettivo primario dell'organizzazione è quindi quello di *“...garantire che tutti gli uomini e le donne abbiano accesso ad un lavoro dignitoso e produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana”*¹³⁰. Tale fine è suddivisibile a sua volta in quattro punti: promuovere i diritti sociali fondamentali dei lavoratori, favorire l'occupazione in condizioni dignitose, potenziare la protezione sociale all'interno degli Stati membri e rafforzare il dialogo sociale.¹³¹

Riflettendo su queste idee, le aree di miglioramento specifiche indicate nel preambolo dell'ILO rimangono rilevanti ancora oggi:

- La regolamentazione degli orari di lavoro, oltre che la fissazione di una durata massima della giornata e della settimana di lavoro;
- La lotta alla disoccupazione e la garanzia di un salario sufficiente ad assicurare convenienti condizioni di vita;
- La protezione dei lavoratori contro le malattie generali o professionali e contro gli infortuni del lavoro,
- La protezione dei bambini, degli adolescenti e delle donne;
- L'istituzione e la protezione delle pensioni di vecchiaia e d'invalidità,
- La difesa degli interessi dei lavoratori occupati all'estero,
- Il riconoscimento del principio della parità di retribuzione per lavoro di pari valore;
- Il riconoscimento del principio della libertà di associazione;
- L'organizzazione dell'insegnamento professionale e tecnico, e altri provvedimenti analoghi.¹³²

¹³⁰ ILO, “L'ILO: Cos'è e cosa fa”, 2005, www.ilo.org

¹³¹ ILO, “Uno sguardo sull'ILO, 2007, www.ilo.org

¹³² ILO, “About the ILO: Origins and history”, www.ilo.org

2.2 L'attività normativa dell'ILO

Nel settembre del 2012, i leader mondiali si sono riuniti presso la sede delle Nazioni Unite a New York per discutere il ruolo della legislazione nelle relazioni internazionali. Il segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon ha paragonato il ruolo della legge alla gravità, in quanto "*ensured the world to be grounded, so that order prevailed over chaos*"¹³³ ossia "assicura che il mondo sia ancorato a terra, in modo che l'ordine possa prevalere sul caos". Eppure, è necessario affrontare il fatto che, ancora oggi, gli obblighi giuridici internazionali non sempre vengono rispettati dagli Stati.

Il ruolo fondamentale dell'organizzazione è lo sviluppo di Convenzioni e Raccomandazioni i cui destinatari sono gli Stati membri, e le cui finalità riguardano il definire e il promuovere *standards* di vita e di lavoro comuni a livello internazionale. La missione principale dell'ILO, quindi, è normativa: l'Ufficio internazionale del lavoro provvede alla preparazione di un rapporto su un tema predisposto dal Consiglio di amministrazione, ossia l'organo esecutivo, e lo discute successivamente all'interno della Conferenza Internazionale del Lavoro. Il rapporto, a cui viene allegato un questionario, è trasmesso agli Stati membri e alle organizzazioni rappresentanti i datori di lavoro e i lavoratori. In seguito, l'Ufficio internazionale del lavoro elabora un altro rapporto assieme ad una proposta di Convenzione o Raccomandazione: entrambi verranno inviati agli Stati membri e successivamente sottoposti all'esame della Conferenza. La versione definitiva della Convenzione o della Raccomandazione verrà nuovamente esaminata dalla Conferenza e approvata con la maggioranza dei 2/3 dei presenti. In seguito, gli Stati membri potranno decidere se adottarle o meno. Tuttavia, le Convenzioni hanno l'obbligo di essere discusse nelle sedi istituzionali apposite: se lo stato ratifica, deve darne comunicazione al Direttore generale dell'ILO; se decide di non ratificare, è tenuto a illustrare periodicamente le ragioni del ritardo o dell'impedimento della ratifica.

Mentre le Convenzioni, una volta ratificate, assumono potere coercitivo e devono essere implementate nel sistema legislativo dello Stato ratificante, le Raccomandazioni non devono essere sottoposte ad alcun meccanismo di ratifica, in quanto si tratta di indicazioni per i governi e linee guida operative. Tuttavia devono obbligatoriamente essere discusse nei luoghi istituzionali appositi. Se non accolte da uno Stato membro,

¹³³ "World Leaders Adopt Declaration Reaffirming Rule of Law as Foundation for Building Equitable State Relations, Just Societies", www.un.org, 24 Settembre 2012.

quest'ultimo dovrà comunicare periodicamente riguardo alla situazione legislativa nazionale in materia.

Con la sua lunga storia e 187 Stati membri, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, a 97 anni dalla sua fondazione, ha adottato 189 Convenzioni e 204 Raccomandazioni. Oltre a queste, si sono prodotti altri testi normativi per la protezione del lavoro e dalla giustizia sociale, per fare in modo di indirizzare i governi verso strategie condivise di azione. Sono da citare La *Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro* del 1998, l'Agenda sul lavoro dignitoso del 1999, l'Atto di costituzione della Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione del 2002 e il Patto globale per l'occupazione del 2009.¹³⁴

Insieme all'utilizzo di tali strumenti, l'ILO è ricorsa all'utilizzo del diritto soft law, ossia *“un corpus eterogeneo di strumenti meta-giuridici, diversi dai trattati e/o fonti giuridicamente vincolanti, che contengono principi, norme, standards e ogni altro elemento identificativo di comportamenti attesi ma non obbligatori.”*¹³⁵ Sono numerosi infatti, nel contesto giuridico del lavoro, gli atti che influenzano il comportamento degli Stati sia nel contesto nazionale che internazionale, ma che non comportano alcun obbligo.

2.2.1 La Dichiarazione dell'ILO sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro del 1998 e i Core Labour Standards

Il 18 Giugno 1998, la Conferenza Internazionale del Lavoro ha adottato la "Dichiarazione dell'ILO sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e suoi seguiti" con una maggioranza schiacciante, al fine di raccogliere le sfide della globalizzazione e le conseguenti problematiche economiche e sociali derivanti. Con tale dichiarazione, l'ILO ha espresso la sua preoccupazione per il progresso sociale, il quale dovrebbe avanzare di pari passo con il progresso economico garantito e sviluppato attraverso regole sociali fondamentali. Per tali motivi si è intensificata la necessità di introdurre un

¹³⁴ Brino V., Perulli A., “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro”, cit.

¹³⁵ Brino V., Perulli A., “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro”, cit.

insieme di valori e principi sul lavoro internazionalmente condivisi, a prescindere dallo sviluppo interno di ogni singolo Paese. Nel 1995, al vertice tenutosi a Copenhagen, i partecipanti si trovarono d'accordo nel decidere di promuovere e tutelare i diritti basilari del lavoro attraverso il rispetto delle Convenzioni sul divieto del lavoro minorile e del lavoro forzato, oltre che sulla libertà di organizzazione e contrattazione collettiva. Ma è nel 1998 che viene individuato un nucleo di Convenzioni caratterizzate come "fondamentali", in quanto rappresentano i diritti umani universalmente riconosciuti che dovrebbero essere applicati imprescindibilmente dal livello di sviluppo economico, sociale e culturale di un Paese.

Le Convenzioni facenti parte del nucleo minimo di standards fondamentali sono:

- La Convenzione n. 29/1930 sul lavoro forzato e obbligatorio;
- La Convenzione n. 87/1948 sulla libertà di associazione e sulla protezione del diritto sindacale;
- La Convenzione n. 98/1949 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva;
- La Convenzione n. 100/1951 sull'uguaglianza di retribuzione;
- La Convenzione n. 105/1957 sull'interdizione del lavoro forzato e in schiavitù;
- La Convenzione n. 111/1958 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni;
- La Convenzione n. 138/1973 sull'età minima;
- La Convenzione n. 182/1998 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile.

Questi principi sono definiti nella Dichiarazione come *Core Labour Standards*, e sono:

- La libertà di associazione e il diritto di organizzazione e contrattazione collettiva;
- L'interdizione del lavoro forzato e in schiavitù;
- Il divieto di sfruttamento del lavoro minorile;
- L'uguaglianza e il divieto di discriminazione in materia di impiego.¹³⁶

¹³⁶ "Dichiarazione dell'ILO sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e suoi seguiti", ILO, Ginevra, 18 giugno 1998.

Essi incarnano, quindi, quattro principi universali il cui rispetto rappresenta la condizione imprescindibile per l'appartenenza all'organizzazione. L'articolo 2 della Dichiarazione afferma che tutti gli Stati membri "*hanno un obbligo di rispettare, promuovere e realizzare, in buona fede e conformemente alla Costituzione, i principi riguardanti i diritti fondamentali che sono oggetto di tali Convenzioni*"¹³⁷.

Anche se la dichiarazione non è giuridicamente vincolante, essa ricorda che "*che nell'aderire liberamente all'ILO, tutti i suoi membri hanno accettato i principi ed i diritti enunciati nella sua Costituzione e nella Dichiarazione di Filadelfia e si sono impegnati ad*

operare per conseguire il complesso degli obiettivi dell'organizzazione al meglio delle loro capacità e in piena aderenza alle loro specifiche condizioni"¹³⁸.

Al fine di facilitare e incoraggiare il rispetto universale delle Convenzioni fondamentali, numerose di queste contengono delle clausole di flessibilità. Tali disposizioni sono rispettose del basso livello di sviluppo di alcuni Stati membri, che, pertanto, possono ritrovare difficoltà nell'attuazione del contenuto delle Convenzioni. Perciò, previa consultazione delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, è possibile limitare il campo di applicazione di alcune di esse: ad esempio quella riguardante l'età minima (n. 138) che permette ai Paesi di escludere temporaneamente alcune categorie di impiego o lavoro o di interi settori.

Infine la Dichiarazione introduce un meccanismo di controllo, definito nei contenuti e nelle scadenze, che possiede il fine di assicurare l'applicazione delle Convenzioni da parte degli Stati ratificanti. Inoltre, gli Stati membri che non hanno ratificato determinate Convenzioni, devono presentare un rapporto sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle mancanti. Oltre a ciò, è prevista la redazione di un rapporto annuale mondiale su uno dei *Core Labour Standards* a rotazione.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Ibidem.

2.2.2 *Il Decent Work*

A seguito dell'impegno e dell'interessamento da parte dell'organizzazione per le implicazioni derivanti dalla globalizzazione economica e sociale che hanno portato all'elaborazione dei *Core Labour Standards* nel 1998, l'anno successivo in occasione della 87^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, viene introdotto il concetto di "*decent work*". Era infatti il 1999 quando il Direttore Generale dell'ILO, John Somavia, dichiarò: "*Il principale obiettivo dell'ILO è di promuovere opportunità di ottenere un lavoro decente e produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana, sia per le donne che per gli uomini*".¹³⁹ Tale principio è universalmente applicabile a tutte le categorie di lavoratori senza distinzione, i quali necessitano di tutela da situazioni di sfruttamento, disoccupazione e sottoccupazione, lavoro precario, ecc.. Infatti, sono in aumento a causa della globalizzazione i lavoratori impiegati nel settore informale, quindi senza alcuna tutela a livello salariale, fiscale, assicurativo, della sicurezza. Per tale motivo l'ILO cerca di diffondere in ogni modo il rispetto dei *Core Labour Standards*, anche nell'ambiente informale.

Il lavoro dignitoso è stato istituzionalizzato nel 2008 con l'adozione della *Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta*, che costituisce una delle evoluzioni più importanti dell'organizzazione dalla Dichiarazione di Filadelfia. Esso punta a un progresso sociale positivo a livello nazionale e locale attraverso i principi di libertà, di pace e democrazia, al fine di ridurre la povertà e le discriminazioni, creare occupazione, rafforzare i sistemi di sicurezza sociale, sostenere le imprese, incentivare una globalizzazione equa, in modo che questa favorisca uno sviluppo giusto e sostenibile di tutte le nazioni. Più nello specifico, sono quattro gli obiettivi che l'ILO vuole perseguire:.

- creazione di opportunità di reddito e occupazione per ogni soggetto;
- garanzia dei principi e diritti ritenuti fondamentali in ambito lavorativo;
- rafforzamento ed estensione della protezione sociale;

¹³⁹ ILO, "The Decent Work Agenda - Looking back, looking forward: A growing consensus", 1 Agosto 2008, www.ilo.org

- promozione del dialogo sociale e del tripartismo.¹⁴⁰

Questi temi sono sempre stati al centro delle politiche d'azione dell'ILO ma essendo interdipendenti e correlati tra loro, possono divenire un'unica strategia che mira a promuovere il lavoro dignitoso a livello nazionale. Ciò avviene attraverso i *Decent Work Country Programmes*, ossia Programmi nazionali elaborati dall'Organizzazioni con altri partners esterni alle Nazioni Unite, che definiscono obiettivi e priorità per ridurre le cause di rallentamento o impedimento dello sviluppo del lavoro dignitoso. Tali strategie devono essere formulate sulla base del background storico, delle caratteristiche socio-economiche e della disponibilità di risorse di ciascun singolo Paese. Affinché il rispetto del *decent work* venga raggiunto a livello universale, è necessario anche un piano d'azione globale all'interno delle politiche sociali, economiche e politiche dei sistemi internazionali. Nel 2005, al Summit Mondiale delle Nazioni Unite 150 leader mondiali si sono impegnati nel rendere la piena occupazione e il lavoro dignitoso gli obiettivi principali delle politiche macroeconomiche nazionali e internazionali. L'anno successivo il Consiglio Economico e Sociale dell'ONU ha dichiarato: *“La possibilità per gli uomini e le donne di ottenere un lavoro produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana è indispensabile per garantire l'eliminazione della fame e della povertà; il miglioramento delle condizioni economiche e sociali di tutti; la realizzazione di una crescita economica sostenuta, di uno sviluppo sostenibile e di una globalizzazione equa e pienamente inclusiva.”*¹⁴¹

2.2.3 *Le Convenzioni riguardanti il divieto di schiavitù e di lavoro forzato*

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, fin dall'inizio del secolo, si è adoperata in ogni modo per contrastare la pratica del lavoro forzato e della schiavitù nel mondo, affinché fosse garantito il rispetto della persona, della sua libertà fondamentale e della sua scelta circa l'impiego che intende svolgere. L'esigenza di contrastare tali pratiche,

¹⁴⁰ ILO, Nota introduttiva de “L'Agenda del lavoro dignitoso”, 25 ottobre 2011, www.ilo.org

¹⁴¹ ILO, Nota introduttiva de “L'Agenda del lavoro dignitoso”, cit.

moltiplicatesi a causa della globalizzazione, avviene attraverso diversi strumenti internazionali. I principali sono le Convenzioni che trattano tale materia, e sono: la Convenzione 29/1930, una delle più ratificate, con 178 Paesi ratificanti, e la Convenzione 105/1957 con 175 ratifiche.¹⁴² Esse hanno il fine di aiutare i governi e le organizzazioni nazionali a far fronte a tali prassi, e a mettere in pratica norme sanzionatorie per chi le pone in essere.

La Convenzione internazionale relativa alla schiavitù adottata il 25 ottobre 1926 dalle Nazioni Unite costituiva il primo trattato internazionale che definiva e voleva abolire la schiavitù e la tratta degli esseri umani impegnando tutti i governi degli Stati ratificanti. Come già affrontato nella premessa del Capitolo I, essa definisce lavoro forzato come *“lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o taluni di essi”*. La stessa Convenzione contempla, però, l'utilizzo del lavoro coatto a fini pubblici, la cui responsabilità viene assunta dalle autorità territoriali: *“Resta inteso: 1° che, con riserva delle disposizioni transitorie enunciate al paragrafo 2 qui sotto, il lavoro forzato od obbligatorio non può essere richiesto se non per fini pubblici; 2° che, nei territori nei quali il lavoro forzato od obbligatorio, per fini che non siano pubblici, esiste tuttora, le alte parti contraenti si sforzeranno di porvi progressivamente fine, al più presto possibile, e che, fino a tanto che questo lavoro forzato od obbligatorio esisterà, esso non sarà usato che a titolo eccezionale, verso remunerazione adeguata ed alla condizione che un cambiamento del luogo abituale di residenza non possa essere imposto; 3° e che, in ogni caso, le autorità centrali competenti del territorio interessato assumeranno la responsabilità dell'uso del lavoro forzato od obbligatorio.”*¹⁴³

L'attività normativa fondamentale dell'ILO in materia di lavoro forzato rimangono la *Convenzione numero 29 del 1930 sul lavoro forzato e obbligatorio* e la *Convenzione numero 105 del 1957 sull'abolizione del lavoro forzato*.

La prima venne scritta dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel 1930 alla sua 14^a sessione. Come abbiamo già potuto constatare, essa definisce il lavoro forzato all'interno dell'articolo 2:

¹⁴² dati aggiornati al 2016. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312250:NO

¹⁴³ ONU, “Convenzione concernente la schiavitù”, cit.

*“Il termine lavoro forzato o obbligatorio indica ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente”.*¹⁴⁴

Si intendono quindi le situazioni in cui un individuo o uno Stato possono esercitare il potere di costringere un altro soggetto ad eseguire un'attività lavorativa. Tutto ciò è reso possibile dalla capacità di poter privare la persona di un bene fondamentale o di recargli danno nel momento in cui essa non voglia sottostare all'imposizione. La nozione definita dalla convenzione contempla qualsiasi lavoro o servizio, indipendentemente dalla professione o dal settore, e comprende sia l'occupazione formale che quella informale. Col termine “persona” si fa riferimento a qualsiasi individuo, bambino o adulto, donna o uomo, indipendentemente dall'origine e dalla nazionalità. Come scritto poco sopra, tutto ciò viene posto in essere attraverso la minaccia di una pena: essa può essere una sanzione penale, o una perdita di un qualsivoglia diritto o privilegio¹⁴⁵, nonché una qualsiasi variante coercitiva come violenza, ricatti, minacce, ritiro di documenti di identità e di viaggio, relegazione, o l'assenza di retribuzione. Infine, con il termine “spontaneamente” si vuole ricordare come il lavoratore abbia il diritto di scelta e di libertà di affacciarsi alla realtà lavorativa, e allo stesso modo di poter lasciare l'impiego con giusto preavviso in qualsiasi momento, in conformità alla legislazione del Paese di appartenenza o ai contratti collettivi.¹⁴⁶

Quindi le caratteristiche fondamentali di tale definizione sono due: la condizione di obbligatorietà nella quale la persona versa, e la condizione che tale lavoratore non si sia volontariamente offerto nello svolgere la prestazione lavorativa.

Essa prevede, però, delle attività che non rientrano nella pratica qui condannata, come illustrato nell'articolo 2 paragrafo 2:

- a) *“ogni lavoro o servizio di carattere puramente militare richiesto dalla legge sul servizio militare obbligatorio;*

¹⁴⁴ ILO, “Convenzione 29 sul lavoro forzato e obbligatorio”, cit.

¹⁴⁵ Daviv M., “La tutela del grave sfruttamento lavorativo ed il nuovo articolo 603bis c.p.”, 26 settembre 2011, www.altalex.com

¹⁴⁶ ILO, “Stopping forced labour”, Ginevra, 8 Maggio 2001.

- b) *ogni lavoro o servizio facente parte dei normali obblighi civili dei cittadini di un Paese che si governi in piena indipendenza ;*
- c) *ogni lavoro o servizio richiesto a una persona in seguito di una condanna emessa in tribunale, a condizione che tale lavoro o servizio venga eseguito sotto la vigilanza e il controllo delle pubbliche autorità e che la persona non sia impiegata o messa a disposizione di singoli privati, o di imprese e società private;*
- d) *ogni lavoro o servizio richiesto in situazioni di emergenza , cioè in caso di guerra, di calamità o minaccia di calamità, come incendi, inondazioni, carestia, terremoti, epidemie ed epizoozie violente, invasioni di animali, insetti o parassiti vegetali nocivi, e in genere ogni circostanza che metta – o rischi di mettere – in pericolo la vita e le condizioni normali di esistenza dell’insieme o di una parte della popolazione;*
- e) *i piccoli lavori di interesse collettivo, cioè i lavori eseguiti dai membri di una comunità nell’interesse della stessa.”¹⁴⁷*

Per quanto riguarda il lavoro carcerario, di conseguenza, esso risulta legittimo se subordinato alle condizioni sopracitate, e può essere inferto come giudizio da un tribunale, ma non deve essere mai sottoposto alle dipendenze di attività private, Anzi, deve avvenire sotto lo stretto controllo del personale carcerario. Esso inoltre non può essere imposto come sanzione a causa di motivi politici, rieducativi o di sviluppo economico, per la partecipazione ad uno sciopero, come sanzione disciplinare o per motivi discriminatori legati alla razza, alla religione o alla nazionalità. Quindi sorge l’obbligo, da parte di ogni stato membro, di eliminare nel più breve tempo possibile qualsiasi prassi di lavoro forzato. L’unica eccezione ammissibile è prevista dall’articolo 7 solamente da parte della Pubblica Amministrazione, solo dopo aver verificato, come definito nell’articolo 10:

- a) *“che il servizio o il lavoro da eseguirsi presenti un interesse considerevole e diretto per la collettività chiamata ad effettuarlo ;*
- b) *che esso abbia carattere di necessità attuale e imminente ;*

¹⁴⁷ ILO, “Convenzione 29 sul lavoro forzato e obbligatorio”, cit.

- c) *che l'esecuzione di detto lavoro o servizio non comporti un eccessivo onere per la popolazione presente, considerata sia la mano d'opera disponibile sia la sua capacità d'intraprendere il lavoro in questione ;*
- d) *che l'esecuzione di detto lavoro o servizio non obblighi i lavoratori ad allontanarsi dal luogo della loro abituale residenza ;*
- e) *che l'esecuzione del lavoro o del servizio sia diretta al rispetto delle esigenze religiose, della vita sociale e dell'agricoltura.*"¹⁴⁸

L'articolo numero 9 invece dichiara:

“Salvo le disposizioni contrarie di cui all'Articolo 10 della presente convenzione, ogni autorità che possiede il potere d'imporre il lavoro forzato obbligatorio non dovrà permettere che si ricorra a questa forma di lavoro senza essersi previamente assicurata :

- a) *che il servizio o il lavoro da eseguire presenti un interesse considerevole e diretto per la collettività chiamata a effettuarlo ;*
- b) *che esso abbia carattere di necessità attuale o immediata ;*
- c) *che è stato impossibile procurarsi la mano d'opera volontaria per l'esecuzione di questo servizio o lavoro, malgrado l'offerta di salario, e di condizioni di lavoro almeno equivalenti ;*
- d) *che l'esecuzione di detto lavoro o servizio non richieda un onere eccessivo per la popolazione presente, considerata sia la mano d'opera disponibile sia la sua capacità d'intraprendere il lavoro in questione.*"¹⁴⁹

Quindi risulta necessario che per poter usufruire del lavoro forzato è necessaria la comprovata mancanza di manodopera volontaria.

Negli articoli successivi vengono inoltre previste delle restrizioni al lavoro forzato per quanto riguarda il ricorso alle coltivazioni obbligatorie (articolo 19), e i lavori sotterranei praticati nelle miniere (articolo 21).

In seguito, in conformità all'articolo 22 dello Statuto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro , gli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione sono impegnati a

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ ILO, “Convenzione 29 sul lavoro forzato e obbligatorio”, cit.

presentare delle relazioni annuali sulle misure adottate per combattere la prassi del lavoro forzato, le quali devono essere le più esaustive possibili. L'articolo successivo inoltre, per applicare le disposizioni indicate dalla Convenzione, esorta le autorità competenti a: “...*promulgare una regolamentazione completa e precisa dell'impiego del lavoro forzato o obbligatorio.*”¹⁵⁰ Infine, ai sensi dell'articolo 25 della presente Convenzione, il lavoro forzato è passibile di sanzioni penali, le quali dovranno essere rigorosamente applicate e realmente efficaci.

Tali disposizioni saranno poi integrate ulteriormente dalla successiva *Convenzione numero 105 del 1957 sull'abolizione del lavoro forzato.*

Alla luce della 40^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro tenutasi nel Giugno del 1957 a Ginevra, l'ILO approva la *Convenzione n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato* dopo un'esauriente analisi della *Convenzione sul lavoro forzato* del 1930, della *Convenzione ONU relativa alla schiavitù* del 1926 e della *Convenzione supplementare ONU sull'abolizione della schiavitù* del 1956. Il voto alla Convenzione numero 105 è stato preceduto da una lunga discussione in seno agli organismi internazionali principali: il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), gli organismi sindacali internazionali, e varie associazioni non governative. La Convenzione del 1957 costituisce un'integrazione della precedente del 1920, e prevede l'abolizione di alcune forme di lavoro forzato o obbligatorio che costituiscono una violazione dei diritti dell'uomo enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani. L'articolo 1 dichiara che: “*Ogni Stato membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che ratifichi la presente convenzione si impegna ad abolire il lavoro forzato od obbligatorio e a non ricorrervi sotto alcuna forma:*

- a) come misura di coercizione o di educazione politica o quale sanzione nei riguardi di persone che hanno o esprimono certe opinioni politiche o manifestano la loro opposizione ideologica all'ordine politico, sociale ed economico costituito;*
- b) come metodo di mobilitazione o di utilizzazione della manodopera a fini di sviluppo economico;*
- c) come misura di disciplina del lavoro;*

¹⁵⁰ Ibidem.

d) come misura di discriminazione razziale, sociale, nazionale o religiosa.”¹⁵¹

Nell'articolo 2 ogni Stato membro che ratifichi la Convenzione si impegna a prendere qualsiasi misura affinché ogni tipo di lavoro forzato od obbligatorio venga immediatamente e completamente abolito.¹⁵²

Da un lato, quindi, questa Convenzione deve essere studiata in relazione alla ridefinizione del concetto di lavoro libero emerso successivamente. Ma più fondamentalmente, essa punta a superare le difficoltà di stabilire una definizione esatta del lavoro forzato, o, più precisamente, di fissare il limite tra ciò che può definirsi lavoro libero e forzato. Questo limite è difficile da determinare, come la realtà sociale circostante e le percezioni individuali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Gli storici hanno chiaramente dimostrato che, contrariamente alla definizione dell'ILO del 1930, la distinzione tra il lavoro forzato o volontario non può essere ridotta a una sola questione di "consenso individuale".¹⁵³ In altre parole, al fine di comprendere e definire tali confini, è essenziale identificare i vincoli economici e sociali che pesano sui lavoratori nelle diverse metodologie di produzione.¹⁵⁴ Inoltre si evidenzia come le due Convenzioni ILO non fossero sufficienti: la *Convenzione 29/1930 sul lavoro forzato e obbligatorio*, pur essendo un pilastro del diritto internazionale e pur essendo stata ratificata da tutti i 28 membri dell'Unione Europea, necessitava di una revisione, per rispondere ai mutamenti che le prassi del lavoro forzato avevano subito nel tempo e per spiegare l'associazione con il termine "schiavitù moderna".

¹⁵¹ ILO, "Convenzione numero 105 sull'abolizione del lavoro forzato", 25 Giugno 1957.

¹⁵² ILO, Convenzione n. 105/1957 sull'abolizione del lavoro forzato, articolo 2: "Ogni Stato membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che ratifichi la presente convenzione si impegna a prendere efficaci misure per l'abolizione immediata e completa del lavoro forzato od obbligatorio quale è descritto all'articolo 1 della presente convenzione".

¹⁵³ Kott S., "The forced labour issue between human and social rights, 1947-1957", cit.

¹⁵⁴ Eiss P. K., "Free and Unfree Labour: The Debate Continues Review", *Journal of Social History*, vol. 34.1, 2000.

2.2.4 Le fonti normative più recenti: il Protocollo n. 29/2014 e la Raccomandazione n. 203/2014

I più recenti interventi normativi dell'ILO risalgono al 2014, successivamente alla Conferenza Internazionale del Lavoro tenutasi nel 2012 il cui focus era risolvere le criticità e difficoltà rinvenute nell'applicare le direttive delle Convenzioni ILO da parte degli Stati aderenti. Nel 2014 sono stati approvati il *Protocollo 29 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato* del 1930 e la *Raccomandazione numero 203 sul lavoro forzato e le misure complementari* del 2014. Essi costituiscono un'integrazione alle Convenzioni *standards* dell'ILO in materia. Il Protocollo, oltre a ribadire la definizione di lavoro forzato presente nella Convenzione 29/1930, descrive nuove temi come la tratta di esseri umani, prevedendo per le vittime un meccanismo di riconoscimento e risarcimento per i danni fisici e morali subiti. Inoltre, gli articoli 1 e 6 impongono l'obbligo agli Stati membri di adottare misure efficaci per prevenire, combattere ed eliminare ogni forma di lavoro forzato, e di assicurare adeguata assistenza e protezione alle vittime di tali prassi attraverso un efficace e oltremodo accessibile meccanismo di ricorso, di assistenza, di protezione e di risarcimento. Tali misure e interventi intendono agire sia *ex ante*, con fine di prevenire tali condotte illegali, sia *ex post*, per sostenerne le vittime, le quali non devono essere perseguite o sanzionate per le attività che sono state costrette a svolgere.¹⁵⁵

L'articolo 2 illustra le misure da adottare per la prevenzione del lavoro obbligatorio, le quali sono:

- a) *“l'educazione e l'informazione delle persone, in particolare quelle considerate come particolarmente vulnerabili, per evitare che esse diventino vittime del lavoro forzato o obbligatorio;*
- b) *l'educazione e l'informazione dei datori di lavoro, per evitare che essi si trovino implicati in pratiche di lavoro forzato o obbligatorio;*
- c) *sforzi per garantire che:*
 - i) *l'ambito di applicazione e il controllo dell'applicazione della legislazione rilevante in materia di prevenzione del lavoro forzato o*

¹⁵⁵ Brino V., Perulli A., “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro”, cit.

obbligatorio, ivi compreso la legislazione del lavoro per quanto necessario, coprano tutti i lavoratori e tutti i settori dell'economia;

ii) vengano rafforzati i servizi di ispezione del lavoro e altri servizi responsabili dell'applicazione di questa legislazione;

d) la protezione delle persone, in particolare dei lavoratori migranti, contro eventuali pratiche abusive o fraudolenti durante il processo di reclutamento e di collocamento;

e) un sostegno alla ricognizione delle condizioni (due diligence) nei settori sia pubblico sia privato, per prevenire i rischi di lavoro forzato o obbligatorio e rispondere a tali rischi;

f) una azione contro le cause profonde e i fattori che accrescono il rischio di lavoro forzato o obbligatorio.”¹⁵⁶

L'articolo 3 prevede, come anticipato precedentemente, un meccanismo di assistenza per le vittime di lavoro forzato. Esso impegna gli Stati membri ad applicare *“misure efficaci per identificare, liberare, proteggere, ristabilire e riabilitare tutte le vittime del lavoro forzato, come pure per prestare loro assistenza e sostegno sotto altre forme”¹⁵⁷.*

Il successivo articolo 4 invece dichiara che: *“Ogni Membro deve assicurare che tutte le vittime del lavoro forzato o obbligatorio, indipendentemente dalla loro presenza o del loro status giuridico sul territorio nazionale, abbiano effettivamente accesso a meccanismi di ricorso e di risarcimento adeguati e efficaci, come l'indennizzo.”¹⁵⁸*

Inoltre: *“Ogni Membro deve, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, prendere le misure necessarie perché le autorità competenti non siano tenute a perseguire le vittime del lavoro forzato o obbligatorio, o a imporre loro sanzioni a causa di attività illecite che esse siano state costrette a svolgere come la conseguenza diretta della costrizione al lavoro forzato o obbligatorio.”¹⁵⁹*

Oltre a ciò, l'articolo 5 del Protocollo invita alla piena collaborazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro per elaborare una politica e

¹⁵⁶ ILO, “Protocollo 29 del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930”, Ginevra, 11 Giugno 2014.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibidem.

un piano di azione nazionale per la definitiva cancellazione del lavoro forzato.

Il Protocollo potrà essere ratificato solamente dagli Stati che hanno già provveduto a ratificare la Convenzione numero 29/1930 sul lavoro forzato e obbligatorio.¹⁶⁰

Le disposizioni del Protocollo sono da applicarsi insieme a quelle raccolte all'interno della Raccomandazione numero 203 sul lavoro forzato del 2014, la quale nasce per integrare e modificare le dichiarazioni contenute nella Convenzione numero 29/1930. Adottata in occasione della 103^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, il suo scopo è quello di responsabilizzare gli Stati membri nella ricerca e nell'applicazione di politiche e piani nazionali basati sull'uguaglianza tra uomini e donne, sull'attenzione ai diritti infantili e sull'eliminazione del lavoro forzato. Il paragrafo 1 invita i membri a consultare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e gli altri gruppi interessati a rafforzare le politiche di azione nazionali per conseguire l'eliminazione definitiva del lavoro forzato in ogni forma, per mezzo della prevenzione, la protezione, l'accesso ai meccanismi di denuncia e risarcimento e la punizione dei trasgressori.¹⁶¹ Il paragrafo 2 invita i membri a raccogliere, analizzare i dati statistici sul lavoro forzato, suddividendoli per criterio per monitorare i progressi raggiunti.¹⁶² Il paragrafo successivo raccoglie disposizioni preventive quali rispetto, promozione e applicazione dei diritti e principi fondamentali del lavoro, della libertà sindacale e della contrattazione collettiva, programmi contro qualsivoglia discriminazione, iniziative per contrastare il lavoro coatto e minorile e per promuovere l'educazione di minori e adulti per proteggerli dal rischio di divenire vittime delle prassi di lavoro forzato. Ciò per mezzo di campagne di sensibilizzazione, azioni contro le cause di vulnerabilità, programmi di formazione professionale rivolti alla popolazione a rischio e azioni affinché la legislazione nazionale relativa al rapporto di lavoro copra ogni settore dell'economia.¹⁶³ I paragrafi dal 5 all'11 contengono suggerimenti per l'identificazione e la protezione delle vittime e per predisporre meccanismi di protezione, di

¹⁶⁰ L'articolo 8 paragrafo 1 del Protocollo n. 29/2014 afferma: "Un Membro può ratificare il presente Protocollo al momento della ratifica della Convenzione o in ogni altro momento successivo alla ratifica della Convenzione, con comunicazione della ratifica formale al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro per la registrazione".

¹⁶¹ ILO, "Raccomandazione numero 203 sul lavoro forzato (misure complementari) del 2014", Ginevra, 28 maggio 2014.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Ibidem.

riconoscimento e condanna per gli autori delle infrazioni, oltre che garantire la sicurezza loro e dei parenti.¹⁶⁴ Nel paragrafo 12 vengono trattati i meccanismi di ricorso, di risarcimento e di accesso alla giustizia da parte delle vittime.¹⁶⁵

Un paragrafo è in seguito dedicato al controllo dell'applicazione di tali suggerimenti, il quale dispone che le autorità competenti abbiano a disposizione ogni mezzo e risorsa necessaria al fine di garantire l'applicazione della legislazione e delle sanzioni. Nello specifico esso recita: *“I Membri dovrebbero prendere disposizioni per rafforzare l'applicazione della legislazione nazionale e delle altre misure, in particolare:*

a) dotare le autorità competenti, come i servizi di ispezione del lavoro, delle competenze, delle risorse e dei mezzi di formazione necessari a permettere loro di fare applicare effettivamente la legislazione e di cooperare con altre organizzazioni interessate per la prevenzione e per la protezione delle vittime del lavoro forzato o obbligatorio;

b) prevedere, oltre le sanzioni penali, l'imposizione di altre sanzioni, come la confisca dei profitti ricavati dal lavoro forzato o obbligatorio e di altri beni, conformemente alla legislazione nazionale;

c) in base all'articolo 25 della Convenzione e al comma b) qui sopra, garantire che le persone morali possano essere ritenute responsabili di violazione del divieto di ricorrere al lavoro forzato o obbligatorio;

d) intensificare gli sforzi nell'ambito dell'identificazione delle vittime, anche attraverso la definizione di indicatori del lavoro forzato o obbligatorio che possano essere utilizzati dagli ispettori del lavoro, dalle forze dell'ordine, dagli agenti dei servizi sociali, dagli agenti dei servizi dell'immigrazione, dal pubblico ministero, dai datori di

¹⁶⁴ ILO, “Raccomandazione numero 203 sul lavoro forzato (misure complementari) del 2014”, cit.

¹⁶⁵ ILO, “Raccomandazione numero 203 sul lavoro forzato (misure complementari) del 2014”, cit. Paragrafo 12: “I Membri dovrebbero prendere misure per garantire che tutte le vittime del lavoro forzato o obbligatorio abbiano accesso alla giustizia e ad altri meccanismi di ricorso e di risarcimento efficaci e adeguati, come l'indennizzo per il pregiudizio morale e materiale subito, ivi compreso attraverso: a) la garanzia, conformemente alla legislazione e alla prassi nazionale, che tutte le vittime, da sole o con l'intermediazione di un rappresentante, abbiano accesso effettivo ai tribunali o ad altri meccanismi di composizione delle controversie per presentare ricorsi ai fini di risarcimento dei danni con interessi; b) disposizioni che prevedano che le vittime possano richiedere dai responsabili delle infrazioni il risarcimento dei danni con interessi, ivi compreso per i salari non corrisposti e per i contributi obbligatori di sicurezza sociale non versati; c) la garanzia dell'accesso ai sistemi adeguati esistenti di indennizzo; d) l'informazione e il consiglio alle vittime sui propri diritti e sui servizi disponibili, in una lingua che sia loro comprensibile, come pure l'accesso ad una assistenza giuridica, preferibilmente gratuita; e) disposizioni che prevedano che tutte le vittime, sia nazionali sia straniere, del lavoro forzato o obbligatorio perpetrato in uno Stato Membro, possano presentare in questo Stato i ricorsi amministrativi o giudiziari, civili o penali, adeguati, indipendentemente della propria presenza o del proprio status giuridico in questo Stato, a seconda dei casi, in virtù di regole procedurali semplificate.”

lavoro, dalle organizzazione dei datori di lavoro e dei lavoratori, dalle organizzazioni non governative e dagli altri attori interessati."¹⁶⁶

Infine il documento invita alla cooperazione internazionale tra gli Stati membri e le organizzazioni internazionali e regionali, oltre che tra le istituzioni preposte all'applicazione della legislazione del diritto del lavoro e del diritto penale.

2.2.5 Le altre fonti in materia di lavoro forzato

Per completare il quadro legislativo internazionale disponibile al fine di tutelare e sradicare la prassi del lavoro forzato, l'ILO è intervenuta per garantire il rispetto del lavoro anche in ambiti specifici considerati maggiormente a rischio, come il lavoro domestico. Questo, soprattutto nei Paesi poveri e in via di sviluppo, coinvolge i soggetti più deboli e indifesi quali donne e bambini.

L'organizzazione, in occasione della Conferenza generale tenutasi il 1° Giugno 2001, ha elaborato la *Convenzione numero 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici* del 2011. Essa considera come tale tipologia di lavoro: "...*continua ad essere sottovalutato e invisibile e che tale lavoro viene svolto principalmente da donne e ragazze, di cui molte sono migranti o appartengono alle comunità svantaggiate e sono particolarmente esposte alla discriminazione legata alle condizioni di impiego e di lavoro e alle altre violazioni dei diritti umani*"; soprattutto "*nei Paesi in via di sviluppo dove le opportunità di lavoro formale storicamente sono rare, i lavoratori domestici rappresentano una percentuale significativa della popolazione attiva di tale Paesi, rimanendo tra le categorie più marginalizzate*".¹⁶⁷

La Convenzione definisce il lavoro domestico come:

- a) "*...il lavoro svolto in o per una o più famiglie;*
- b) "*ogni persona che svolge un lavoro domestico nel quadro di una relazione di lavoro;*

¹⁶⁶ ILO, "Raccomandazione numero 203 sul lavoro forzato (misure complementari) del 2014", cit.

¹⁶⁷ ILO, "Convenzione sulle lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011", Ginevra, 1° giugno 2011.

*c) una persona che svolga un lavoro domestico in maniera occasionale o sporadica, senza farne la propria professione, non è da considerarsi lavoratore domestico.*¹⁶⁸

L'articolo 3 della Convenzione impone ad ogni Stato membro di adottare misure efficaci al fine di promuovere e proteggere i diritti umani di tutti i lavoratori domestici, e di applicare, nei confronti di questi, le misure previste per: *“rispettare, promuovere e realizzare i principi e i diritti fondamentali nel lavoro, in particolare: a) la libertà di associazione e l'effettivo riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva; b) l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; c) l'effettiva abolizione del lavoro minorile; d) l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e di professione.*¹⁶⁹ Gli Stati devono quindi tutelare il diritto dei lavoratori domestici e dei datori di lavoro domestico a costituire le proprie organizzazioni, federazioni e confederazioni. Inoltre, un obbligo fondamentale per i membri è quello di fissare un'età minima per il settore domestico, sulla base della *Convenzione numero 138/1973 sull'età minima* e della *Convenzione numero 182/1999 sulle forme peggiori di lavoro minorile*. Comunque *“l'età minima non deve essere inferiore a quella prevista dalla legislazione nazionale applicabile all'insieme dei lavoratori.*¹⁷⁰ Gli Stati devono fare in modo che il lavoro domestico svolto da minori di 18 anni non interferisca con la scolarità obbligatoria o impedisca in qualche modo il proseguimento degli studi o la formazione professionale.

L'articolo 8 riguarda i lavoratori migrati per svolgere un lavoro domestico in un altro Paese: la Convenzione dispone che essi debbano ricevere per iscritto l'offerta di lavoro o il contratto di lavoro con indicate tutte le necessarie condizioni di occupazione prima di entrare nel Paese. I membri devono collaborare e assicurare che le indicazioni vengano applicate. I successivi articoli dispongono misure che i membri devono adottare per assicurare ai lavoratori domestici adeguate misure di protezione contro abusi e violenze, condizioni di occupazione eque e dignitose insieme all'uguaglianza di trattamento.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem.

Come illustrato nel capitolo precedente, il fenomeno migratorio e le prassi del lavoro forzato sono fortemente correlate tra loro. A causa delle condizioni di svantaggio e difficoltà in cui si ritrovano i lavoratori migranti, aumentano le possibilità di comportamenti lesivi dei diritti umani. Per tale motivo, correlate al tema del lavoro forzato, troviamo alcune disposizioni in merito ai lavoratori migranti, quale la *Convenzione numero 97/1949* e la *Convenzione numero 143/1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità di trattamento dei lavoratori migranti* oltre alla *Convenzione internazionale del 1990 sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*.¹⁷¹

2.3 *L'intervento dell'ILO in Myanmar*

Il Paese è entrato a far parte delle Nazioni Unite e quindi dell'ILO nel 1948. Al momento attuale, ha ratificato solo 22 Convenzioni, 3 fondamentali e 19 tecniche, su un totale di 189 Convenzioni.¹⁷² Vi sono due Convenzioni specifiche nell'ambito del sistema ILO che si occupano di lavoro forzato: la *Convenzione numero 29 sul lavoro forzato* del 1930, e la *Convenzione numero 105 sull'abolizione del lavoro forzato* del 1957. Il Myanmar ha ratificato nel 1955¹⁷³ la Convenzione sul lavoro forzato che non solo definisce e vieta l'uso di lavoro forzato e obbligatorio, ma contiene, nell'articolo 25, anche una disposizione che stabilisce che: *“Il fatto di esigere illegalmente il lavoro forzato o obbligatorio sarà passibile di sanzioni penali ed ogni Stato membro che ratifichi la presente convenzione avrà l'obbligo di assicurarsi che le sanzioni imposte dalla legge siano realmente efficaci e rigorosamente applicate.”*¹⁷⁴ L'articolo è stato fortemente invocato dall'ILO, al fine di sollecitare il governo del Myanmar nell'eliminazione di qualsiasi forma di lavoro forzato. Tuttavia non ha sortito gli effetti sperati, dal momento che le principali Raccomandazioni indirizzate al Paese si

¹⁷¹ Brino V., Perulli A., “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro”, cit.

¹⁷² <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0>

¹⁷³ In quell'anno non vi era ancora la dittatura al governo.

¹⁷⁴ ILO, “Convenzione 29 sul lavoro forzato e obbligatorio, cit.

focalizzavano unicamente sul sanzionare coloro che risultavano colpevoli di tale prassi. Inoltre, il Myanmar non ha ratificato la *Convenzione numero 105 sull'abolizione del lavoro forzato*, progettata per integrare e specificare certe situazioni in cui esso non può mai essere imposto. Per tale motivo il Paese ha l'obbligo di presentare relazioni annuali secondo la procedura di follow-up contenuta nella *Dichiarazione dell'ILO sui principi dei diritti fondamentali nel lavoro*.

Per l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, il caso birmano è stato uno dei più interessanti e insoliti presentatosi in quasi cent'anni di storia. Ed anche senza precedenti dal punto di vista legale. Nel 2000, le persistenti violazioni della Convenzione sul lavoro forzato e la mancata ratifica della Convenzione numero 105 hanno portato l'organizzazione ad invocare la disposizione contemplata nell'articolo 33 dalla Costituzione. L'azione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro non possiede un effettivo carattere sanzionatorio nei confronti degli Stati membri, e viene assai criticata per questo, ma come recita la disposizione inscritta nell'articolo 33:

“Se un Membro non si conforma, entro il termine prescritto, alle Raccomandazioni che possono essere contenute sia nel rapporto della Commissione d'Inchiesta, sia nella decisione della Corte internazionale di giustizia, il Consiglio di amministrazione può proporre alla Conferenza le misure che reputa opportune per garantire l'esecuzione di dette Raccomandazioni”.¹⁷⁵

Quindi l'ILO può predisporre delle “misure” per agire nei confronti degli Stati inadempienti. Nel corso degli anni l'articolo ha subito numerose modifiche fortemente volute dalla Conferenza e del Consiglio di Amministrazione, ed alcune di esse sono state realizzate successivamente alla creazione dell'organizzazione, soprattutto nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale. Gli emendamenti del 1946 dichiarano l'obbligo del controllo permanente e dispongono una particolare procedura in materia sindacale, che porterà, nel 1950, alla creazione di un comitato apposito. Tale disposizione è regolata espressamente dalla Costituzione dell'organizzazione, che ne individua gli organi competenti e le modalità. Il suo meccanismo di verifica, controllo e

¹⁷⁵ ILO, “Costituzione dell'organizzazione internazionale del lavoro”, cit.

monitoraggio dell'implementazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni è tra i più completi e meglio sviluppati.

Gli sforzi perpetuati dall'ILO al fine di affrontare la situazione critica del lavoro forzato in Myanmar rappresentano un raro esempio di come l'organizzazione sia riuscita ad influenzare il comportamento del regime al governo. Una strategia diplomatica ha, quindi, avuto successo nel garantire i progressi in materia di diritti umani da parte del regime birmano, il quale ha accettato di implementare un meccanismo di denuncia incredibilmente invadente. La comprensione di come questo sia stato ottenuto può fornire informazioni preziose per fare in modo che ciò possa avvenire anche in altri contesti. Si tratta di un importante esempio di come le Nazioni Unite e altri attori internazionali possano impegnarsi con successo nel contrastare governi che non rispettano i diritti dell'uomo. L'ILO ha quindi agito ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione per la prima volta nel 2000 nei confronti della Birmania. Ha perseguito numerosi sforzi diplomatici di alto livello per coinvolgere il regime e cercare di indurre un cambiamento nel suo comportamento. Tale risoluzione ha comportato un mutamento significativo nell'atteggiamento delle autorità birmane, le quali hanno acconsentito affinché una commissione tecnica visitasse il Paese. Il progresso è stato raggiunto attraverso una combinazione giudiziosa di pressione internazionale e impegno incessante. Ciò non ha condotto però, ad un'azione radicale volta all'eliminazione del lavoro forzato, come è stato successivamente testimoniato dalle relazioni degli organi di controllo dell'ILO. Ed è importante dire con chiarezza in via preliminare che il successo dell'organizzazione non è ancora definitivo.

L'approccio intrapreso dall'ILO nei confronti del Myanmar si è differenziato nel corso del tempo. Possono essere identificate tre fasi distinte:

- la fase della supervisione regolare; nel periodo che va dal 1964 al 1990, in assenza di qualsiasi prova di gravi violazioni, la Commissione di Esperti per l'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni¹⁷⁶ espresse le sue preoccupazioni concernenti la legislazione della Birmania riguardo il lavoro forzato, in seguito alla sottoscrizione della Convenzione 29/1930 nel 1955.¹⁷⁷ La Commissione non accettò di buon grado il silenzio del governo birmano, il quale non stilò alcun rapporto come invece imponeva

¹⁷⁶ Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR).

¹⁷⁷ Thomann L., "Steps to Compliance with International Labour Standards: The International Labour Organization (ILO) and the Abolition of Forced Labour", VS Research, Bremen, 2008.

l'adesione alla Convenzione. La pressione nei confronti del Paese era ancora minima, dal momento che l'unica conseguenza dell'inadempimento fu una lettera di follow-up e una breve menzione nella relazione annuale dell'ILO sui *labour standards*.

- la fase della condanna e dell'ostracismo; dal 1991, con l'emergere di numerose prove di violazioni dei diritti umani, il caso cominciò ad assumere maggiore rilevanza. Grande preoccupazione fu espressa in termini sempre più gravi dalla Commissione d'Inchiesta, la quale condannò esplicitamente il Paese. In assenza di risposta da parte del Myanmar, la sanzione divenne ostracismo per mezzo della risoluzione del 1999, che eliminò l'assistenza tecnica al Paese e lo invitò implicitamente a ritirare la sua adesione dall'organizzazione.

- la fase della pressione e dell'impegno; a partire dalla fine del 1999, la minaccia di applicare l'articolo 33 condusse il Myanmar a ricercare un accordo. La pressione e l'impegno da parte dell'organizzazione insieme alla minaccia di sanzioni, produssero conseguenze significative nella lotta al lavoro forzato.¹⁷⁸ La Commissione d'Inchiesta dimostrò quanto grave e diffuso fosse il problema, e risultò chiaro come le regolari procedure di controllo non fossero sufficienti. Ciò che spinse il regime a rivedere la sua condotta fu proprio la minaccia dell'imposizione di sanzioni da parte dell'ILO. La vera strategia iniziò quindi con la terza fase. Tuttavia l'ILO non aveva mai invocato l'articolo 33 della sua Costituzione, e se l'impatto di tali misure fosse stato visto come debole o inefficace, ciò avrebbe potuto danneggiare la credibilità dell'organizzazione. Agire in maniera graduale era l'unica via da considerarsi efficace, ma richiedeva due condizioni:

- sufficiente pressione per vincere l'inerzia politica del regime, senza la quale sarebbe stato difficile ottenere qualsiasi tipo di concessione, come dimostrato dal fallimento degli sforzi precedenti dimostrava questa necessità.
- negoziazioni incrementalì e dettagliate, per definire quali proposte dell'organizzazione il regime era disposto ad accettare.¹⁷⁹

Combinare pressione e impegno in modo efficace non risultò semplice. Come la maggior parte dei regimi totalitari, la giunta birmana non avrebbe risposto positivamente alle "minacce". Il negoziato divenne produttivo quando gli intermediari

¹⁷⁸ Horsey R., "Ending Forced Labour in Myanmar: Engaging a Pariah Regime", cit.

¹⁷⁹ Ibidem.

del governo capirono che la squadra stava offrendo consulenza oggettiva circa le conseguenze delle loro scelte, e suggerimenti costruttivi invece di ultimatum. Sarebbe stato impossibile applicare efficacemente pressione e richieste senza un reale impegno da parte del regime. Era essenziale che il regime percepisse i passi richiesti dall'ILO come meno onerosi rispetto alle probabili conseguenze di non attuarli. Ciò richiese una valutazione accurata di come le pressioni dell'ILO fossero percepite dal regime. Le sanzioni di per sé non possiedono effetti efficaci nel cambiare il comportamento degli Stati inadempienti: in generale, le “minacce” sono di gran lunga più efficaci delle sanzioni stesse.¹⁸⁰ Gli avvertimenti si sono dimostrati uno strumento fondamentale per la negoziazione con il regime e per ottenere importanti concessioni, al contrario ad esempio, delle sanzioni imposte dagli Stati Uniti attraverso il *Burmese Freedom and Democracy Act* del 2003. Tali sanzioni comprendevano una serie di misure finanziarie e commerciali, ed erano tra le più aggressive che gli Stati Uniti avessero mai imposto nei confronti di qualsiasi Paese. Oltretutto erano state attuate con poco preavviso, e senza alcun serio tentativo di negoziare delle concessioni. In breve, l'obiettivo era punitivo e non strategico. Ebbero un impatto negativo soprattutto sulla popolazione del Myanmar, dal momento che lasciarono migliaia di dipendenti del settore dell'abbigliamento senza lavoro, e nessuna conseguenza sul comportamento del regime. Nel 2009, il segretario di Stato Hillary Clinton riconobbe il fallimento delle sanzioni. Lo stesso si poteva dire delle sanzioni imposte dall'Unione Europea, dall'Australia, dal Canada, e di altri Paesi. In definitiva, l'esperienza dell'ILO non dovrebbe essere considerata come un esempio di come le sanzioni possano essere implementate in modo efficace. Piuttosto suggerisce che, proprio perché l'organizzazione non era in grado di imporre sanzioni obbligatorie, si sono dovute ricercare strategie alternative.¹⁸¹

Tuttavia, in questo come in molti altri casi, l'articolo 33 fornisce la possibilità di ricorrere a misure sanzionatorie indirette di carattere economico verso quegli Stati che non implementino le disposizioni delle Raccomandazioni emesse nei loro confronti. Nel 2010 è stato avviato un ricorso contro il Myanmar per l'inosservanza della *Convenzione numero 87 del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale*.

¹⁸⁰ Horsey R., “Ending Forced Labour in Myanmar: Engaging a Pariah Regime”, cit.

¹⁸¹ Ibidem.

2.3.1 I cambiamenti nella legislazione nazionale birmana

Una delle maggiori difficoltà nel processo di eliminazione del lavoro forzato in Myanmar, consisteva nel convincere il governo a modificare o abrogare le parti inaccettabili presenti nella legislazione nazionale. Nel rapporto presentato nel 1998, la Commissione d'Inchiesta raccomandava al governo di adottare le misure necessarie per assicurare:

"(1) che i testi legislativi, in particolare il Towns Act del 1907 e il Village Act del 1908, fossero allineati alla Convenzione ILO sul lavoro forzato;

(2) che il lavoro forzato o obbligatorio non potesse più essere imposto dalle autorità, in particolare dai militari;

*(3) che le sanzioni contemplate ai sensi dell'articolo 374 del codice penale, le quali prevedono l'esazione del lavoro forzato o obbligatorio, dovessero essere applicate rigorosamente attraverso un'indagine approfondita, un'azione penale e una pena adeguata per chi effettivamente colpevole."*¹⁸²

In altre osservazioni, il Comitato di Esperti identificava quattro aree in cui risultava necessario adottare misure significative per realizzare le Raccomandazioni della Commissione d'Inchiesta. In particolare, il Comitato ha indicato le seguenti:

(1) L'emissione di istruzioni specifiche e concrete alle autorità civili e militari;

(2) Garantire che al divieto di lavoro forzato sia fatta ampia pubblicità;

(3) Che si preveda un budget affinché i mezzi per la sostituzione di lavoro forzato o non pagato siano adeguati;

(4) Assicurare l'applicazione del divieto di lavoro forzato.

Successivamente, l'articolo 359 della Costituzione del Myanmar del 2008 (Capitolo VIII - Cittadinanza, diritti e doveri fondamentali dei cittadini) proibiva la pratica del lavoro forzato, ma consentendo alcune eccezioni: *"The State prohibits any form of*

¹⁸² Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Ginevra, 2 Luglio 1998, para. 536

forced labour except hard labour as a punishment for crime duly convicted and duties assigned thereupon by the State in accord with the law in the interests of the people"¹⁸³; ossia: "lo Stato vieta il lavoro forzato, tranne come punizione per un crimine debitamente commesso e come compito assegnato dallo Stato in conformità con la legge nell'interesse pubblico". Il Comitato di Esperti sentenziava, quindi, che tali eccezioni contrastassero con quelle espressamente definite all'articolo 2 della Convenzione sul lavoro forzato, constatando che potessero essere interpretate in modo da consentire la pratica generalizzata a spese della della popolazione.

Il Comitato sottolinea ancora una volta come la pretesa illegale del lavoro forzato debba essere punita alla stregua di un reato penale, piuttosto che essere affrontata come una questione amministrativa. Inoltre le sanzioni che possono essere imposte ai sensi dell'articolo 374 del codice penale per l'utilizzo del lavoro forzato o obbligatorio devono essere rigorosamente applicate, in conformità all'articolo 25 della Convenzione. Tornando al Village Act e al Towns Act, questi conferiscono ampi poteri alle autorità locali. Essi prevedono, in particolari sezioni, che lavori o servizi obbligatori possano essere estorti a qualunque persona viva in un villaggio o città, e che il mancato rispetto dell'ordine possa essere punito con sanzioni penali. Il Comitato di Esperti ha ripetutamente chiesto la modifica o l'abrogazione di questi atti e il governo del Myanmar ha replicato che "sono stati sospesi in modo efficace e legale" con l'ordinanza numero 1/99, integrata a quella del 27 ottobre 2000. Il Comitato ha successivamente osservato che tali ordinanze potrebbero costituire una prima base normativa con cui garantire il rispetto della Convenzione sul lavoro forzato.

Oltre a ciò, una questione strettamente connessa al lavoro coercitivo è l'individuazione, il perseguimento e la punizione dei colpevoli che ne hanno fatto uso, la quale trova difficoltà d'applicazione a causa dell'articolo 445 della Costituzione birmana. Il problema dell'impunità in Myanmar è stato osservato anche in precedenti report, di conseguenza il Comitato e anche il Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani hanno richiesto misure immediate per stabilire la responsabilità in materia di abusi diffusi e sistematici. La Costituzione contiene un articolo che potrebbe essere utilizzato per garantire l'impunità dei crimini commessi dai leader militari attraverso amnistie permanenti. L'articolo 445 stabilisce che:

¹⁸³ "Constitution of the Republic of the Union of Myanmar", 2008, www.burmalibrary.org

*“(...) no proceeding shall be instituted against the said Councils [State Law and Order Restoration Council and the State Peace and Development Council] or any member thereof or any member of the Government, in respect of any act done in the execution of their respective duties.”*¹⁸⁴

ossia: ”nessun procedimento è avviato nei confronti di tali Concili (SLORC e SPDC) o di qualsiasi loro membro, o ad un membro del governo, in relazione a qualsiasi atto commesso in esecuzione dei loro rispettivi compiti.

Alla luce della Costituzione del 2008, in particolare degli articoli 34 (libertà di religione), 347 (pari diritti di tutte le persone di fronte alla legge) e 348 (divieto di discriminazione in base alla razza, nascita, religione, posizione ufficiale, la cultura, il sesso e la ricchezza), si esorta il governo a intraprendere la modifica delle leggi nazionali per garantire il pieno godimento dei diritti umani senza alcuna discriminazione in tutto il Myanmar.¹⁸⁵ Negli ultimi anni, grazie al nuovo governo e al processo di apertura al mondo, il Myanmar ha fatto in modo che i quadri normativi nazionali deboli, non sufficienti a proteggere i diritti umani, venissero implementati e aggiornati. Una varietà di nuove leggi e regolamenti sono stati istituiti nel 2011 e nel 2012, con l'obiettivo di tutelare i diritti della popolazione e dei lavoratori, tra cui:

- The Labour Organisation Law (2011)
- The Minimum Wage Law (2012)
- The Social Security Law (2012)
- The Settlement of Labour Dispute Law (2012)¹⁸⁶

L'applicazione di queste leggi è ancora poco sviluppata e insufficiente, mentre sono ancora da stabilire dei meccanismi di denuncia efficaci. Le lacune nell'istruzione e nelle formazioni professionali sono una delle sfide chiave del governo: nel 2011, il periodo medio di scolarizzazione era di quattro anni, su una durata totale di cinque anni per l'istruzione primaria. Inoltre, lavoratori qualificati e competenti sono ancora rari in

¹⁸⁴ “Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar”, Human Rights Council, A/HRC/13/48, 10 Marzo 2010.

¹⁸⁵ Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Ginevra, 2 Luglio 1998, para. 85.

¹⁸⁶ Queste norme verranno approfondite nel capitolo successivo, paragrafo 3.

Myanmar. Per tale motivo è necessario colmare le lacune per intraprendere un reale percorso di sviluppo.

3. *MYANMAR: I DIRITTI UMANI NEL MERCATO INTERNAZIONALE E IL RUOLO DELL'IMPRESA MULTINAZIONALE*

Sommario: 3.1 *L'accordo multilaterale ASEAN* - 3.1.1 *I diritti umani e del lavoro nell'ASEAN* - 3.1.2 *L'ASEAN e il Myanmar* - 3.2 *La regolazione e la protezione degli investimenti esteri in Myanmar* - 3.3 *Il ruolo delle imprese internazionali e la Responsabilità sociale d'impresa* - 3.3.1 *I codici di etero-regolazione delle Organizzazioni internazionali: le linee guida OCSE e il Global Compact*

3.1 *L'accordo multilaterale ASEAN*



“My government is taking steps to boost investor confidence and promote responsible investment in Myanmar.”

- President U Thein Sein

“As sanctions are lifted, investment should be responsible and help the process of democratisation.”

- Aung San Suu Kyi

L'Associazione delle Nazioni del Sud Est asiatico, abbreviata in ASEAN¹⁸⁷, nacque nel 1967, nel corso della guerra del Vietnam, con la Dichiarazione di Bangkok. Costituisce un'organizzazione politica, economica e culturale per la promozione della collaborazione tra gli Stati membri: Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filippine, Singapore, Thailandia e Vietnam. All'epoca della sua fondazione vi aderirono *in primis* Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Thailandia, per contrastare le minacce dell'imperialismo comunista¹⁸⁸: la preoccupazione di un'imminente occupazione cinese e sovietica era infatti molto sentita.¹⁸⁹ Il Brunei entrò nell'organizzazione nel 1984, il Vietnam nel 1995, mentre Laos e Birmania nel 1997. Per ultima aderì la Cambogia, nel 1999.

Risulta opportuno fornire una breve introduzione storica per fornire un quadro contestuale completo dell'associazione. In seguito alla fine del secondo conflitto mondiale, il Sud Est asiatico vide la progressiva e minacciosa espansione del comunismo cinese. Contro tale pericolo si schierarono USA e Gran Bretagna, i quali, insieme ad Australia e Nuova Zelanda, avevano intenzione di contrastare anche l'avanzata sovietica. Nel 1951 formarono quindi l'ANZUS¹⁹⁰, un trattato trilaterale di sicurezza del Pacifico meridionale, e successivamente, la SEATO¹⁹¹ nel 1954,

¹⁸⁷ ASEAN: Association of Southeast Asian Nations.

¹⁸⁸ Ginsberg J., “The Association of Southeast Asian Nations”, in Backgrounder, 25 Febbraio 2009.

¹⁸⁹ Amirante A., “La nuova carta dell'ASEAN”, cit.

¹⁹⁰ ANZUS: Australia, New Zealand and United States Security Treaty, Trattato di sicurezza trilaterale del Pacifico meridionale.

¹⁹¹ SEATO: South East Asian Treaty Organization, organizzazione regionale che nell'area contava solo le Filippine e Thailandia.

un'organizzazione regionale formata da Australia, Gran Bretagna, Francia Nuova Zelanda, Pakistan, Stati Uniti, Filippine e Thailandia. Quest'ultima ebbe una durata limitata, in quanto troppo concentrata alla difesa dalle possibili minacce comuniste e poco preoccupata della crescita economica e sociale. Nell'immediato dopoguerra il continente asiatico si trovava ancora ben distante da una vera e propria integrazione: vi era un'Asia imperialista, fortemente influenzata dal Giappone il quale voleva espandere il proprio dominio, un'Asia nazionalista unita da un forte sentimento anti-colonialista occidentale e un'Asia universalista che auspicava una società unita non solo dal punto di vista politico ed economico.¹⁹²

Qualche anno dopo, nel 1961, venne istituita l'Associazione dell'Asia del Sud Est (ASA¹⁹³), la prima forma di regionalismo composta da Thailandia, Filippine e Federazione della Malaysia. Il suo scopo era la coesione regionale tra gli Stati membri ma rimase inattiva per lungo tempo. Con la Dichiarazione di Bangkok questa venne smantellata e sostituita dall'ASEAN, la quale nei primi tempi consisteva in una conferenza diplomatica in cui si ritrovavano periodicamente i capi di governo. Con un accordo tra i vari Stati membri, nel 1992, nacque l'Area di libero scambio dell'ASEAN (ASEAN free Trade Area AFTA), il cui scopo era la graduale eliminazione delle barriere doganali. Nel 2006 l'ASEAN divenne osservatore dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

La struttura dell'ASEAN è descritta nel capitolo IV della Carta ASEAN, dall'articolo 7 a 15, e i vari organi si sono sviluppati nel tempo in base alle esigenze dei vari Stati, i quali non intendono rinunciare alla loro sovranità.¹⁹⁴ L'organo principale dell'Associazione è il Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, il quale decide sulle questioni chiave e sugli obiettivi dell'organizzazione; il Consiglio per il Coordinamento riunisce i ministri degli esteri degli Stati membri e svolge funzioni preparatorie per il Vertice; vi sono i Consigli delle Comunità ASEAN, i quali coordinano ciascuno uno dei tre pilastri dell'associazione (cooperazione politica e di sicurezza, integrazione economica e affari socio-culturali¹⁹⁵), e controllano i rispettivi

¹⁹² Acharya A., "Asia Is Not One" *The Journal of Asian Studies* Vol. 69, No.4 (Novembre) 2010.

¹⁹³ Association of South East Asia.

¹⁹⁴ Amirante A., "La nuova carta dell'ASEAN", cit.

¹⁹⁵ Ibidem.

organi ministeriali di settore, che si occupano dell'applicazione delle direttive del Vertice. La Presidenza ruota annualmente tra gli Stati membri in ordine alfabetico, e ha il ruolo di controllare i vari organi e di promuovere la cooperazione, la ricerca e lo sviluppo dell'ASEAN. Il Segretario generale ha il ruolo di ministro, ed è a capo del Segretariato generale con sede a Jakarta: coordina e monitora l'attuazione degli accordi e delle decisioni dell'associazione. Infine, vi è il Comitato permanente dei Rappresentanti che costituisce l'organo diplomatico, di coordinamento e di supporto nelle relazioni con i partner esterni, e i Segretariati nazionali, i quali fungono da riferimento nazionale dell'ASEAN per la rispettiva popolazione.¹⁹⁶

Dalla sua nascita, l'associazione si pone come obiettivo l'accelerazione del progresso economico e la stabilità della regione. La difficoltà maggiore, difatti, è riuscire a far convergere le molteplici realtà presenti in ogni Stato, i quali possiedono caratteristiche sociali, politiche, culturali, economiche, linguistiche e religiose assai diverse tra loro, spesso derivanti dalle differenti invasioni coloniali subite. Anche all'interno degli stessi Stati sono presenti differenze sostanziali da regione a regione, che spesso generano conflitti civili. Per tale motivo, si adottò un metodo di cooperazione e risoluzione dei conflitti, denominato "ASEAN Way", considerato in un certo senso "debole": gli Stati membri adottavano le decisioni solo attraverso il consenso unanime e rispettavano il principio di non interferenza negli affari interni degli altri consociati. A dispetto della veloce crescita, i tentativi di ridurre il "digital divide" e il "knowledge gap" e di colmare gli squilibri tra i membri originari, ossia Indonesia, Malesia, Brunei, Singapore, Filippine e Thailandia, assai economicamente sviluppati e i membri più recenti e meno avanzati, quali Vietnam, Myanmar, Laos e Cambogia, non hanno dato i risultati sperati. Proprio per tali motivi, attraverso la Dichiarazione, gli Stati fondatori affermarono di essere "*...consapevoli dell'esistenza di reciproci interessi e problemi comuni tra i Paesi del Sud-Est asiatico e convinti della necessità di rafforzare ulteriormente i legami esistenti di solidarietà regionale e della cooperazione*"¹⁹⁷.

Gli scopi dell'organizzazione sono perciò ben definiti dalla Dichiarazione: "*1. Accelerare la crescita economica, il progresso sociale e lo sviluppo culturale della regione attraverso gli sforzi congiunti in uno spirito di uguaglianza e di partenariato al*

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ "The Asean Declaration (Bangkok Declaration)", Bangkok, 8 August 1967. www.asean.org

*fine di rafforzare le fondamenta per una prospera e pacifica comunità del Sud-Est asiatico; 2. Promuovere la pace e la stabilità regionale attraverso il costante rispetto della giustizia e della legge nei rapporti tra i Paesi della regione e attraverso l'adesione ai principi della Carta delle Nazioni Unite; 3. Promuovere la collaborazione e la reciproca assistenza su questioni di interesse comune nei settori economici, sociali, culturali, tecnici, scientifici e amministrativi; 4. Fornire assistenza sotto forma di formazione e di ricerca in ambito educativo, professionale, tecnico e amministrativo; 5. Collaborare più efficacemente per il maggior utilizzo dell'agricoltura e delle industrie nei Paesi membri, per l'espansione degli scambi commerciali, per studiare i problemi del commercio internazionale delle materie prime, per il miglioramento dei trasporti e della comunicazione, oltre che per l'innalzamento del tenore di vita della popolazione; 6. Promuovere gli studi sul Sud-Est asiatico; 7. Mantenere una stretta e vantaggiosa cooperazione con organizzazioni regionali e internazionali con obiettivi e finalità simili (...).*¹⁹⁸ Quindi i principali obiettivi dell'ASEAN possono riassumersi sostanzialmente in tre punti:

- tutelare la pace, la stabilità politica ed economica della regione,
- sostenere lo sviluppo economico, sociale e culturale per mezzo della collaborazione e assistenza tra gli Stati,
- discutere delle questioni interregionali.¹⁹⁹

L'organizzazione dialoga costantemente con altre nazioni al di fuori della regione, denominate *ASEAN dialogue partners*: Australia, Nuova Zelanda, Mongolia, India, Repubblica Popolare Cinese, Giappone, Corea del Nord e del Sud, USA, Canada e Unione Europea. Per promuovere i rapporti diplomatici e il dialogo sulla sicurezza sia tra i membri interni sia tra i partners, l'organizzazione ha istituito il Forum regionale dell'ASEAN (ARF): *“L'ASEAN è dunque nata come una Conferenza intergovernativa, ovvero un forum regionale, che ha subito un processo di istituzionalizzazione”*.²⁰⁰ Con questi strumenti gli Stati hanno rafforzato la collaborazione reciproca e l'adozione delle norme internazionali, soprattutto per quanto riguarda la lotta al terrorismo. Tuttavia la considerazione dell'associazione da parte del panorama internazionale rimane scarsa a

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Amirante A., “La nuova carta dell'ASEAN”, cit.

²⁰⁰ Amirante A., “La nuova carta dell'ASEAN”, cit.

causa dei difficili rapporti tra gli Stati membri e il poco rispetto dei diritti umani da parte di questi. Ciò ha difatti causato l'inasprimento dei rapporti con alcuni dei principali partners, come UE e Stati Uniti.

Il 20 Novembre 2007 i membri sottoscrissero il Trattato che istituiva l'ASEAN, detto anche Carta dell'ASEAN, come organizzazione internazionale e personalità giuridica²⁰¹. Questa includeva al suo interno gli obiettivi e i principi dell'organizzazione già previsti all'interno della Dichiarazione di Bangkok del 1967, della Dichiarazione di Bali del 1976, del Trattato di Amicizia e cooperazione, della seconda Dichiarazione di Bali del 2003 e da Programma d'azione di Vientiane del 2004. La Carta dell'ASEAN nasceva dalla necessità di riconoscere l'organizzazione come internazionale, per rafforzare il potere e la posizione di alcuni Stati membri e per rafforzare le istituzioni regionali presenti sul territorio. Per la prima volta venne previsto che gli Stati si adeguassero alla legislazione interna e ai principi condivisi dell'ASEAN, come recita l'articolo 5 della Carta: *“Gli Stati membri devono prendere le misure necessarie, inclusa la promulgazione di un'appropriata legislazione nazionale che attui efficacemente le disposizioni della Carta e che rispettino tutti gli obblighi derivanti dall'adesione.”*²⁰²

3.1.1 I diritti umani e del lavoro nell'ASEAN

L'Associazione delle Nazioni del sud-est asiatico ha adottato nel 2012 la prima Dichiarazione asiatica dei diritti umani: un atto non vincolante, ma assai importante dal momento che costituisce il primo passo verso un percorso di istituzionalizzazione degli stessi. La Dichiarazione è da considerarsi un atto di *soft law* e si auspica che in seguito alla sua adozione verranno implementate ulteriori Convenzioni, le quali rappresenteranno vere e proprie obbligazioni giuridiche per i membri. Vi è quindi la necessità di porre in atto accordi regionali per superare le lacune e migliorare ulteriormente la promozione e la tutela dei diritti umani, dal momento che spesso, nel Sud-est asiatico, i sistemi nazionali si sono rivelati insufficienti. Quelli regionali si sono

²⁰¹ Association of Southeast Asian Nations, “The ASEAN Charter”, 2007. www.asean.org

²⁰² Ibidem.

dimostrati più efficaci ed utili nel promuovere e proteggere i diritti umani dato che possono agire sia in maniera complementare al sistema delle Nazioni Unite, sia operare nel contesto regionale perché ne conoscono nel dettaglio le caratteristiche peculiari.²⁰³ Il fine della Dichiarazione è di costruire un sistema regionale per la protezione dei diritti umani, con strumenti atti alla loro protezione e tutela. Tuttavia rimane un documento che interessa solo una parte dei Paesi asiatici, quelli sud-orientali per l'appunto; a livello continentale non è stata adottata nessuna Carta dei diritti umani a causa dell'opposizione di molti governi, nonostante l'impegno di organizzazioni ed enti statali e sovranazionali. Vi è stato un unico concreto tentativo quando venne elaborata la "Carta asiatica dei diritti umani" nel 1998, fortemente voluta dalla Asian Coalition of Human Rights. La Carta è definita come uno "statuto del popolo", poiché tuttora non è stata adottata a livello governativo.

Si cominciò a discutere del tema in seno all'ASEAN durante la Conferenza mondiale per i diritti umani del 1993 tenutasi a Vienna, e a cui parteciparono anche i Paesi del sud-est asiatico. Quest'ultimi comunicarono di voler promuovere l'istituzione di *standards* dei diritti dell'uomo e di voler costituire un apposito organo regionale. Solo molti anni dopo, con la Carta dell'ASEAN del 2008 (articolo 14), venne creata la Commissione Intergovernativa dei Diritti Umani dell'ASEAN (AICHR): un meccanismo di ricerca, analisi e confronto dei diritti umani e della loro tutela. Durante la deliberazione, alcuni diplomatici espressero l'opinione che il nuovo organismo dei diritti umani non dovesse intervenire nelle questioni interne agli Stati. In principio il Myanmar protestò contro la formazione di un organo funzionale ASEAN dei diritti umani, insieme ad altri Paesi membri con governi autoritari.²⁰⁴

La Carta dell'ASEAN contiene al suo interno delle disposizioni riguardanti i diritti umani (articolo dall'1 al 9²⁰⁵) definendoli inviolabili, in quanto appartenenti alla dignità della persona. Eppure il godimento di tali diritti "*deve essere bilanciato con l'adempimento dei corrispondenti doveri perché ogni persona ha delle responsabilità*

²⁰³ 203 Arendshorts J., "The Dilemma of Non-Interference: Myanmar, Human Rights, and the ASEAN Charter", in *Northwestern Journal of International Human Rights*, 2009.

²⁰⁴ Beyer W., "Assessing as ASEAN Human Rights Regime", Master Thesis, Faculty of Law und University, 2011.

²⁰⁵ Association of Southeast Asian Nations, "The ASEAN Charter", 2007. www.asean.org

nei confronti di tutti gli altri individui, della comunità e della società in cui vive”.²⁰⁶

Essa considera tutti i diritti umani come universali, indivisibili, interdipendenti e correlati, e la loro realizzazione deve essere attuata a livello sia regionale che nazionale anche se i contesti dei vari Paesi possono essere molto differenti tra loro. Vengono trattati poi, negli articoli dal 10 al 25, i diritti civili e politici, come il diritto alla vita, la libertà personale, il divieto di schiavitù, di tortura e di trattamenti disumani, la libertà di espressione, di riunione e associazione, il diritto alla famiglia, il diritto di proprietà, il diritto di voto, ecc. Successivamente vi è la parte dedicata ai diritti economici, sociali e culturali, tra i quali: il diritto al lavoro e alla disoccupazione, divieto di sfruttamento del lavoro minorile (articolo 27); diritto ad un tenore di vita adeguato (articolo 28); diritto alla salute fisica e mentale oltre che il diritto alle cure mediche (articolo 29); il diritto al sostegno alla maternità e all’infanzia (articolo 30) e altre forme di assistenza sociale, di diritto all’istruzione, ecc.

Formalizzata in principio nel 1992 e istituita formalmente il 31 Dicembre 2015, l’AEC, l’ASEAN Economic Community, è una parte importante per l’integrazione della comunità dell’ASEAN e per la cooperazione futura, e ha posto le basi per la creazione di un mercato unitario regionale. I suoi obiettivi, detti “pilastri” sono: la creazione di un mercato globalmente integrato e competitivo, l’aumento della produttività, lo sviluppo economico equo e la prosperità condivisa.²⁰⁷ Essa riflette le sfide economiche contemporanee a cui gli Stati membri devono far fronte: essere preparati alla volatilità economica del mercato, mantenere la competitività con l’ascesa di Cina e India, promuovere la piena occupazione ed eliminare le discriminazioni e le disuguaglianze. Ciononostante, l’azione dell’ASEAN deve accompagnarsi alla realizzazione degli obiettivi sociali.²⁰⁸

In 40 anni di vita, quindi, l’ASEAN ha compiuto svariati passi avanti e raggiunto vari obiettivi pianificati per il quinquennio 2009-2015. Sul piano internazionale ha svolto il ruolo di motore di aggregazione e cooperazione e ha cominciato a farsi strada nel merito delle problematiche nazionali dei singoli Stati: sia da un punto di vista economico con la creazione delle aree di libero scambio commerciale, sia di strategia comune con

²⁰⁶ Art 6 of “The ASEAN Human Rights Declaration” ,www.asean.org, cit.

²⁰⁷ ILO e Asian Development Bank, “ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity”, Bangkok, 2014.

²⁰⁸ Ibidem.

iniziative per la promozione della sicurezza e la lotta al terrorismo sia, in parte, per quanto riguarda i diritti umani e sociali. Con l'adozione della Carta dell'ASEAN si è creato un regime²⁰⁹ che sta cercando di addentrarsi oltre i limiti della sovranità nazionale dei membri, promuovendo i diritti umani come uno degli obiettivi primari dell'ASEAN: il primo passo per contrastare le gravi violazioni presenti nel territorio. Il fatto che l'ASEAN sia riuscita a fare in modo che tutti gli Stati membri si accordassero su un sistema per la protezione dei diritti umani costituisce un progresso che, solo fino a pochi anni fa, in molti non si sarebbero mai aspettati.²¹⁰ Lo stesso si può dire del Myanmar, dal momento che ha instaurato un dialogo ufficiale con le organizzazioni internazionali sullo stesso tema: ciò può definirsi un ulteriore passo avanti per l'ASEAN. Il lancio della AEC è stato definito come un ulteriore grande progresso, in cui sono riposte tutte le aspirazioni della regione per la creazione di sostenibilità, nuove infrastrutture e nuove opportunità per il mercato, i servizi e le persone.²¹¹ Il sistema di monitoraggio del raggiungimento di tali obiettivi, detto *AEC Scorecard*, ha dimostrato che è stato possibile raggiungere al 92,4% il primo pilastro, al 90,5% il secondo, mentre il terzo e il quarto al 100%.²¹² La comparsa di un mercato regionale più integrato e interdependente all'interno della regione ha incrementato il volume degli investimenti e dei rapporti commerciali, mentre i governi locali stanno elaborando una regolamentazione più efficace per coordinare i flussi di lavoratori emigranti.

Dalla sua creazione, l'ASEAN sta confermando uno sviluppo costante: ha tentato di creare coesione prima economica, poi politica e sociale tra i membri, ma sono stati pochi i progressi sul piano della tutela dei diritti umani. L'associazione si è dimostrata più attenta alla situazione politica e sociale rispetto a quella dei diritti fondamentali: la causa è la poca cooperazione regionale sul tema. Ciò è dovuto, in primo luogo, a causa della vastità e dell'eterogeneità del territorio e dei suoi Stati membri. Sono presenti differenze in termini di sviluppo economico, le quali si traducono in diversi approcci e

²⁰⁹ Il termine 'regime dei diritti umani' è tratto da Jack Donnelly, che lo definisce come: "a set of principles, norms, rules and decision-making procedures accepted by states (and other actors) as binding within an issue area". Donnelly J., *International Human Rights*, Westview Press, 2007.

²¹⁰ Beyer W., "Assessing as ASEAN Human Rights Regime", cit.

²¹¹ Garruba, L., "I temi caldi del World Economic Forum on ASEAN", 3 Giugno 2016, www.paesiemergenti.com

²¹² Trevisan J., "Il ruolo economico e politico dell'AEAN nel 2016" in Dossier Sud-est Asiatico, 4 Maggio 2016, www.orizzontinternazionali.org

livelli di coinvolgimento nella definizione delle politiche regionali. In secondo luogo, i diritti umani sono sempre stati concepiti come una minaccia alla sovranità e allo sviluppo economico dei singoli Stati e, pertanto, considerati e affrontati come una questione interna. La causa di ciò è riconducibile al principio di non ingerenza nei confronti delle sovranità dei singoli Stati da parte dell'ASEAN: tessendo le lodi di tale principio, l'associazione non ha mai attuato misure efficaci nei confronti di chi non rispettasse le condizioni presenti sulla Carta. Un esempio è il Myanmar, il quale non è stato sanzionato né espulso dall'organizzazione malgrado le continue violazioni dei diritti umani da parte del governo militare.

Il rispetto dei diritti umani richiede la sottoscrizione di trattati legali e la volontà politica a rispettarli insieme alle sanzioni in caso di violazione. I membri dell'ASEAN presentano problematiche relative al mercato e al diritto del lavoro assai comuni, e per questo motivo molti non hanno ratificato le direttive internazionali: le discriminazioni lavorative sono elevate e il settore informale è assai sviluppato in tutti i Paesi e non solo in Myanmar. Basti pensare che la seconda Convenzione ILO che riguarda il divieto di discriminazione nei luoghi di lavoro²¹³, la quale recita: *“ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o l'origine sociale, che ha per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione (...)”* è stata ratificata solamente da cinque Stati (Cambogia, Indonesia, Laos, Myanmar e Vietnam). Più della metà della popolazione del sud-est asiatico vive in povertà²¹⁴ e in condizioni sicuramente non dignitose e in generale non vi sono molte possibilità di occupazione che forniscano un reddito per migliorare tale condizione.²¹⁵ Non vi è alcuna garanzia certa sulla salute e la sicurezza nell'ambiente di lavoro, la tratta degli esseri umani è prassi consolidata e il lavoro minorile è diffusissimo. Aumentare la permanenza degli studenti fino all'istruzione superiore per combattere il fenomeno comporta una vera e propria sfida per i governi, dal momento che non esistono adeguati programmi di formazione professionale e tecnica. Nonostante tutti gli Stati membri

²¹³ ILO, “Convenzione numero 111 sulla discriminazione (impiego e professione)”, Ginevra, 4 Giugno 1958.

²¹⁴ E' ritenuto povero chi, secondo la Banca Mondiale, vive con meno di 1,9 dollari statunitensi al giorno.

²¹⁵ ILO e Asian Development Bank, “ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity”, cit.

abbiano ratificato la Convenzione sul divieto delle peggiori forme di lavoro minorile²¹⁶, innumerevoli bambini rinunciano alla scuola per lavorare, anche al di sotto dell'età minima. Sono 77,7 milioni i minori lavoratori in età compresa tra i 5 e i 17 nella regione del Sud-est asiatico.²¹⁷

Ratifica dei Core Labour Standards dei membri dell'ASEAN.

	Ratification of fundamental Conventions (year ratified)								Number of fundamental Conventions ratified (out of 8)
	Freedom of association		Forced labour		Discrimination		Child labour		
	C87	C98	C29	C105	C100	C111	C138	C182	
Brunei Darussalam	...	...	...	...	...	...	2011	2008	2
Cambodia	1999	1999	1969	1999	1999	1999	1999	2006	8
Indonesia	1998	1957	1950	1999	1958	1999	1999	2000	8
Lao PDR	...	...	1964	...	2008	2008	2005	2005	5
Malaysia	...	1961	1957	1958 ^(a)	1997	...	1997	2000	5
Myanmar	1955	...	1955	...	...	...	...	2013	3
Philippines	1953	1953	2005	1960	1953	1960	1998	2000	8
Singapore	...	1965	1965	1965 ^(a)	2002	...	2005	2001	5
Thailand	...	...	1969	1969	1999	...	2004	2001	5
Viet Nam	...	...	2007	...	1997	1997	2003	2000	5
ASEAN (number of countries per Convention)	4	5	9	4	8	5	9	10	54 ^(a)
World (185 Member States)	153	164	177	174	171	172	167	179	1357 ^(a)

Fonte: ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity.

Il futuro dell'ASEAN e il successo della Comunità Economica dell'ASEAN (AEC) dipenderà dallo sviluppo economico connesso all'introduzione di condizioni di lavoro dignitose: gli *standards* lavorativi avranno lo scopo di promuovere lo sviluppo e la coesione sociale e contribuiranno alla diminuzione della povertà salvaguardando i diritti dei lavoratori. L'AEC sarà in grado di aprire nuovi mercati, stimolare l'investimento estero, creare nuovi posti di lavoro e migliorare la competitività della regione. Inoltre l'adozione degli *standards* internazionali eviterà che le imprese ricorrono al *dumping*

²¹⁶ Convenzione ILO numero 182 del 1998.

²¹⁷ ILO, "Marking progress against child labour - Global estimates and trends 2000-2012", 2013.

sociale, ossia localizzino la propria attività in aree in cui possono beneficiare di disposizioni meno restrittive in materia di lavoro o in cui il costo del lavoro è inferiore. Il 15 e 16 Febbraio 2016 si è tenuto il summit tra i rappresentanti dell'ASEAN e gli USA a Sunnylands, in California. Questo incontro ha evidenziato le problematiche dell'associazione asiatica ma ne ha ribadito anche i recenti sviluppi positivi, come l'AEC e le varie partnership con i Paesi occidentali. Queste iniziative servono a porre la base per la cooperazione e l'integrazione regionale futura, prevista dal documento AEC Blueprint 2025²¹⁸, il quale auspica la creazione di una reale "Comunità ASEAN" entro il 2025.²¹⁹ Tuttavia, per quanto riguarda la questione dei diritti umani, è necessario che l'ASEAN faccia ulteriori progressi per essere effettivamente in grado di promuoverli e proteggerli. Anche se è improbabile che l'ASEAN riesca a costruire un sistema che permetta effettivamente di intervenire negli affari dei membri, per il momento può concentrarsi sulle specifiche questioni relative ai diritti umani, concordate e condivise dagli associati. Mentre l'adozione della Carta dell'ASEAN e l'istituzione del AICHR costituiscono un grande passo avanti, senza un reale e serio impegno da parte dei singoli membri vi è il rischio che tali strumenti rimangano poco efficaci e irrilevanti. Le sfide sono molte e lo sviluppo di meccanismi regionali efficaci e credibili per la protezione dei diritti umani richiede molto tempo.²²⁰

L'ASEAN è quindi da considerarsi un meccanismo in continua evoluzione, il quale deve adattarsi ai cambiamenti politici ed economici non solo regionali, ma anche mondiali. Il raggiungimento degli obiettivi che mirano ad una completa integrazione della regione possono essere visti come un processo a lungo termine per i quali i leader dell'ASEAN stanno costruendo una base solida per il futuro. Ciò richiederà volontà politica, coordinamento, sviluppo di capacità e rafforzamento delle istituzioni nazionali e regionali.

²¹⁸ ASEAN, "ASEAN Political Security Community Blueprint", 1 Marzo 2009.

²¹⁹ Il documento auspica che nel 2025 si raggiungerà una vera e propria "comunità", per mezzo dell'applicazione di cinque punti di cooperazione: una maggiore integrazione economica; la promozione dell'innovazione e della competitività; un rafforzamento della connettività; la promozione di servizi comuni, ed infine il rafforzamento della posizione internazionale dell'associazione come blocco unitario.

²²⁰ Beyer W., "Assessing as ASEAN Human Rights Regime", cit.

3.1.2 *L'ASEAN e il Myanmar*

Fin dai primi anni '90, il Myanmar considerò l'ASEAN come un'organizzazione filo-occidentale, ed essendo un Paese socialista (dal 1962 al 1988), non ebbe mai alcun interesse a divenirne parte dal momento che i cinque membri fondatori (Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia) erano essenzialmente Paesi capitalisti. In seguito il Myanmar cambiò la sua posizione nei confronti dell'ASEAN per tre importanti motivi. Il primo era dovuto all' "ASEAN Way", ossia ai principi elaborati nella prassi dall'organizzazione regionale, come quello di non interferenza negli affari interni dei membri, la ricerca del consenso nell'adottare le decisioni e la risoluzione dei conflitti.²²¹ Queste norme mirano a favorire politicamente ed economicamente le nazioni più deboli del Sud-est asiatico, i quali hanno sperimentato problemi interni come insurrezioni e tentativi separatisti e il Myanmar, un Paese che ha vissuto una delle più lunghe guerre civili, è uno di questi. La seconda ragione era la necessità di coalizione e di alleanza in un mondo sempre più globalizzato: nessun Paese può svilupparsi senza partecipare a scambi e a relazioni internazionali. A causa dell'isolamento e delle sanzioni delle potenze occidentali, il Myanmar perse innumerevoli opportunità commerciali e politiche per sviluppare la sua economia e il suo capitale umano. Ciò costrinse il regime militare ad affidarsi in misura sempre maggiore alla Cina divenendone, a causa della forte influenza subita, uno stato subordinato. In seguito, il regime militare si rese conto che il Paese aveva bisogno di stabilire una stretta alleanza con le altre nazioni vicine. La terza ragione era la cessazione dei conflitti armati decennali. Nei primi anni '90, il governo mediò con successo accordi di cessate il fuoco con molti dei gruppi etnici armati, in questo modo le risorse precedentemente utilizzate per le misure di sicurezza interne vennero impiegate nelle relazioni regionali. Il successo politico permise al regime di dedicare più attenzione alle relazioni esterne, tra cui quelle con l'ASEAN.²²² Il Myanmar iniziò così nel 1994 ad interessarsi agli eventi dell'ASEAN, frequentando la riunione ministeriale come ospite della Thailandia, che ospitava il meeting. Quest'ultima è

²²¹ Pasquali L., "Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con messi non implicati l'uso della forza", Giappichelli, Torino, 2012.

²²² ILO, "ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity in Myanmar", Regional Office for Asia and the Pacific, 2015.

tutt'ora un importante partner commerciale e uno dei maggiori acquirenti delle esportazioni di gas naturale birmano. Nel 1995, dopo aver frequentato il Vertice dell'ASEAN dei capi di governo come ospite dell'organizzazione, il Myanmar decise di presentare domanda di adesione all'ASEAN. Nel 1996, al Paese venne accordato lo status di osservatore. Un anno dopo, venne ammesso come membro a tutti gli effetti. L'adesione della Birmania all'ASEAN venne fortemente contrastata dal blocco occidentale.²²³

L'ASEAN ha sempre dato atto che le sanzioni verso la Birmania fossero controproducenti, causando effetti negativi soprattutto alla popolazione e senza realmente promuovere la possibilità di un cambiamento del regime. I divieti di viaggio, il boicottaggio turistico e le sanzioni economiche colpirono la popolazione locale che basava il suo sostentamento su tali attività, ed inoltre, la cessazione forzata di molti investimenti occidentali lasciò migliaia di lavoratori locali disoccupati. La politica dell'organizzazione, fondata sul presupposto che *"l'impegno, piuttosto che l'isolamento, produrrebbe un cambiamento politico e il progresso in Myanmar"*²²⁴, ha incoraggiato il dialogo economico e politico con il regime militare. Paesi occidentali come gli Stati Uniti e l'Unione Europea non approvavano l'entrata del Myanmar nell'organizzazione. In seguito all'inserimento del Paese nel corpo regionale, esercitarono costantemente pressioni diplomatiche sull'organizzazione per incoraggiare le riforme politiche in Birmania. Questa riconobbe le problematiche che l'ASEAN stava affrontando a causa della sua entrata nell'organizzazione e per tale motivo, riconosciute le pressioni di UE e USA, passò volontariamente il suo turno di presidenza dell'ASEAN.²²⁵

Nel Settembre del 2011 venne costituita la Commissione nazionale per i diritti umani in Myanmar (MNHRC), con la notifica No.34/2011 del governo birmano. Non esiste ancora un quadro giuridico di regolazione dal momento che è ancora in fase di stesura.²²⁶ Il MNHRC, nei primi sei mesi di attività, ricevette oltre 1700 denunce e la maggior parte dei casi in questione riguardava l'espropriazione di terreni da parte dei militari e dalle imprese di proprietà di questi. Di regola, la Commissione non può punire

²²³ Mya Than, "Myanmar in ASEAN: Regional cooperation experience", ISEAS, Singapore, 2005.

²²⁴ Mya Than, "Myanmar in ASEAN: Regional cooperation experience", cit.

²²⁵ Il turno successivo sarebbe stato nel 2005.

²²⁶ Human Rights Resource Center, "Business and Human Rights in ASEAN: A Baseline Study", Depot, 2013.

e sanzionare le violazioni dei diritti umani: può esaminare le denunce presentate dai cittadini e contattare la persona, l'azienda o il dipartimento governativo interessato per prendere provvedimenti. Se coloro che hanno commesso le violazioni dei diritti umani non aderiscono alle Raccomandazioni del MNHRC, può essere inviata una missiva al presidente consigliandogli di agire. Senza un quadro giuridico, vi era la preoccupazione per la mancanza di un'azione indipendente ed efficace da parte della Commissione e di organizzazioni come l'UE, OHCHR, l'Asia Pacific Forum e la National Human Rights Institutions (NHRI).²²⁷ Queste ultime, avevano già avviato dei programmi per promuovere il MNHRC e il suo ruolo in conformità con lo sviluppo della situazione politica del Paese.²²⁸

Anche senza considerare i principi della nascente AICHR, il Myanmar aveva violato un certo numero di principi fondamentali della Carta dell'ASEAN. Si ricorda che nel 2008, anno dell'adozione della Carta, governava ancora il regime militare SPDC. In primo luogo, la Carta impone agli Stati membri di esercitare la democrazia e un governo costituzionale. Anche se il Myanmar non è l'unico paese ASEAN sotto un governo non democratico, il suo sistema reprimeva la volontà del popolo in misura maggiore rispetto a qualsiasi altra, ed era l'unico membro governato da un esecutivo che aveva forzatamente preso il potere da un organo costituzionalmente eletto. In secondo luogo, la Carta impone agli Stati membri di promuovere i diritti umani, le libertà fondamentali e la giustizia sociale. Come già accennato nel primo capitolo, l'SPDC perpetrò uccisioni e detenzioni extragiudiziali, stupri sistematici e la negazione delle libertà individuali. Infine, e forse più importante, la Carta impone agli Stati membri di sostenere la Carta delle Nazioni Unite e le altre forme del diritto internazionale, tra cui il diritto internazionale umanitario. L'SPDC violò questi requisiti. La Carta dell'ASEAN prevede una clausola di appartenenza all'organizzazione che i firmatari devono rispettare: sulla base di ciò l'associazione avrebbe potuto porre sanzioni contro il Myanmar nel tentativo di forzare il cambiamento. Se l'ASEAN avesse intrapreso un tale approccio, avrebbe guadagnato il rispetto delle altre organizzazioni e nazioni internazionali. D'altra parte, le sanzioni economiche nei confronti del Myanmar avrebbero costituito un reale rischio. Tagliare i legami economici tra Myanmar e i partner commerciali dell'ASEAN avrebbe

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ Ibidem.

lasciato la Cina come unica grande economia ancora aperta agli investimenti e al commercio con l'SPDC. Un tale sviluppo avrebbe avuto un impatto negativo sulla prospettiva del progresso dei diritti umani in Myanmar: la Cina ha storicamente mostrato poco interesse negli affari non economici dei suoi partner commerciali.

In seguito al nuovo governo di U Thein Sein, sostituto del PSDC, vennero promulgate più di cento leggi, come quella sugli investimenti esteri e un salario minimo per i lavoratori. La comunità internazionale, inclusi Stati Uniti e Unione Europea, riconobbe gli sforzi effettuati dal Myanmar, e nel 2014 gli venne concesso il turno alla presidenza dell'ASEAN. Il nuovo impegno da parte del governo birmano ha fornito al Myanmar l'accesso al mercato internazionale, ha attratto investimenti esteri diretti e ha liberalizzato le relazioni commerciali con gli Stati membri dell'ASEAN e con i *partners* dell'AFTA.

I salari in Myanmar sono tra i più bassi nel sud-est asiatico: è previsto che questi aumentino quando gli investimenti esteri voluti dalla politica dell'AEC fluiranno in particolare nel settore dell'abbigliamento e nelle altre industrie, come quella delle calzature, dell'ottica e dei beni in plastica e gomma.²²⁹ Anche la produttività del lavoro è destinata ad aumentare in conseguenza allo sviluppo delle abilità voluto dalla AEC: attualmente, è di circa il 70% inferiore alle sette economie asiatiche di riferimento. Inoltre, la politica dell'AEC dovrebbe avere un impatto positivo sulla capacità di attrarre in Myanmar i lavoratori migranti che sono occupati nel settore informale all'estero. Oltretutto questi lavoratori avranno sviluppato e migliorato le proprie competenze lavorative. L'importanza della migrazione come strumento per alleviare la povertà riflette le scarse opportunità di lavoro che sono state disponibili in Myanmar negli ultimi decenni. In seguito alla sempre maggiore apertura del Paese, si prevedono maggiori opportunità di lavoro e, di conseguenza, maggiori possibilità interne per sfuggire alla povertà e alla tratta di migranti per fini di sfruttamento e di lavoro forzato. L'AEC auspica il ritorno di migranti istruiti in seguito all'aumento dei salari birmani, alle riforme democratiche e all'introduzione di nuove leggi come la Social Security Law del 2012²³⁰, la quale offrirà a tutti i lavoratori un certo senso di sicurezza. Secondo la legge, i lavoratori occupati nel settore formale possono godere di alloggio e indennità di

²²⁹ Human Rights Resource Center, "Business and Human Rights in ASEAN: A Baseline Study", cit.

²³⁰ Per ulteriori informazione si rinvia al paragrafo 2 del corrente capitolo.

disoccupazione, di cure mediche e del diritto alla pensione. Fino a quando la legge verrà attuata in modo efficace, questi nuovi fattori incoraggeranno i migranti a tornare in Myanmar, importando tutta la conoscenza estera acquisita e contribuendo così alla crescita dell'economia con la loro manodopera qualificata. L'aumento dei salari e delle prestazioni sociali lavorative sono in grado di ridurre il livello di migrazione futura nel settore informale all'estero e più in generale, l'immigrazione irregolare.

La realizzazione della AEC punta a ridurre la povertà e il divario di sviluppo tra il Myanmar e la regione nel lungo periodo, se verranno effettuati continui investimenti nelle infrastrutture, nell'istruzione pubblica e nella formazione tecnica e professionale, creando così opportunità di lavoro nel settore formale. Dopo essere stato in ritardo per decenni rispetto altri Paesi dell'ASEAN in termini di istruzione e generando il più basso PIL pro capite in termini di potere d'acquisto nella regione, il Myanmar con il nuovo governo sta provvedendo all'urgente esigenza di formazione della forza lavoro, con il profondo coinvolgimento del settore privato. Oltre a ciò il governo deve promuovere la sicurezza sociale legata al lavoro e la responsabilità sociale delle imprese, le quali devono offrire un posto di lavoro a norma e tutelato. Dovrà dialogare con le imprese, gli imprenditori e gli stessi lavoratori per formarli sulle tematiche di CSR, sulle norme del lavoro nazionali e dell'ILO. Tali normative devono essere rispettate, per tale motivo le forze dell'ordine sono essenziali per la salvaguardia dei lavoratori e degli ambienti di lavoro.²³¹

3.2 Gli accordi bilaterali e la regolazione degli investimenti esteri in Myanmar

Come risultato dell'adesione all'ASEAN e ai suoi principi, gli scambi con gli altri Stati membri hanno la quota maggiore delle esportazioni e delle importazioni birmane. Le esportazioni verso l'ASEAN sono più della metà del totale (54%). Le esportazioni verso la Thailandia rappresentano l'89% (91% sono combustibili) del totale delle esportazioni

²³¹ ILO, "ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity in Myanmar", cit.

verso l'ASEAN.²³² Oltre ai carburanti, il Paese esporta principalmente beni agricoli e abbigliamento. Globalmente, la Cina riceve il 36% delle esportazioni totali, la Thailandia il 31% e India, Giappone e Corea del Sud rispettivamente il 9,2%, 7,2% e 4,9%.²³³ Quasi la metà (46,5%) dei beni importati dal Myanmar provengono dall'ASEAN. Nello specifico delle singole nazioni, importa il 42% dei beni dalla Cina, il 20% dalla Thailandia e il 10% da Singapore²³⁴; per il 90% importa prodotti industriali. Inoltre, l'AFTA offre al Myanmar l'opportunità di esportare e importare verso e da Paesi come Cina, Giappone, Repubblica di Corea, Australia e Nuova Zelanda.

Gli investimenti birmani possono dividersi in investimenti interni ed esteri. Il settore manifatturiero risulta in cima alla lista, a quasi un quarto degli investimenti interni totali. L'agricoltura, l'allevamento e la pesca insieme rappresentano meno dell'1%. Secondo i dati del governo al novembre 2013, dal 1988 sono stati approvati investimenti nazionali per 3.61 miliardi di Kyat, equivalenti a 3.69 miliardi di dollari. Questa cifra rappresenta solo 8,4% degli investimenti esteri.²³⁵

Dal 1989, quando il Myanmar cominciò il processo di apertura dell'economia al mondo e promulgò la prima legge sugli investimenti stranieri per attirare capitale estero, il totale degli investimenti esteri approvati²³⁶ raggiunse i 44.12 miliardi di dollari nel 2013. L'energetico risulta il settore con maggiori investimenti, pari a circa il 44%. Petrolio e gas sono in seconda posizione con il 33%, mentre la produzione industriale si posiziona terza con quasi l'8%.

Al 2013, i principali investitori in Myanmar sono Cina (32%), Thailandia (23%) e Hong Kong (14%). L'ASEAN nel complesso detiene la quota maggiore, ma è minore delle quote combinate di Cina e Hong Kong.²³⁷ Gli investimenti occidentali rappresentano ancora una percentuale minima, ma ciò è destinato a cambiare con il tempo grazie al

²³² ILO, "ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity in Myanmar", cit.

²³³ Dati al 2014, The Observatory of Economic Complexity, www.atlas.media.mit.edu

²³⁴ Dati al 2014, The Observatory of Economic Complexity, www.atlas.media.mit.edu

²³⁵ ILO, "ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity in Myanmar", cit.

²³⁶ Gli investimenti esteri approvati rappresentano i contratti di investimento e non l'afflusso effettivo: ci possono essere ritardi tra la stipula dei contratti e la concreta attuazione.

²³⁷ Ibidem.

nuovo clima di apertura economica. Su quella che è stata definita come una “corsa all’oro”, centinaia di imprese multinazionali occidentali stanno prendendo in considerazione di affacciarsi alla più recente economia emergente asiatica. Le aziende energetiche occidentali sono le più desiderose di entrare nel mercato birmano. Il governo rilascerà le licenze alle imprese estere, purché queste collaborino attraverso joint-venture con le società birmane. La nuova legge sugli investimenti esteri del Paese ha fatto sì che gli investimenti diretti esteri nel settore manifatturiero raddoppiassero nel 2013 rispetto all'anno precedente, mentre quelli diretti ai settori del turismo e delle telecomunicazioni sono notevolmente incrementati.²³⁸ Eppure, la maggior parte del capitale estero riversatosi nell’economia birmana non si è direttamente tradotto in una significativa crescita dell'occupazione.

Per quanto riguarda il rapporto del Paese birmano con l’Unione Europea, il 18 giugno 2015 si è tenuto il secondo dialogo UE-Myanmar per i diritti umani a Nay Pyi Taw. Durante il dialogo, entrambe le parti hanno espresso nuovamente il loro impegno a proseguire e rafforzare il dialogo e la cooperazione nell’ambito dei diritti umani. L'UE ha ribadito il suo sostegno al processo di transizione democratica del Myanmar e intende approfondire ulteriormente i legami bilaterali sul tema. La discussione ha toccato l'intera gamma di questioni relative ai diritti umani, compresi i prigionieri di coscienza, il miglioramento delle condizioni di detenzione, i diritti del lavoro, della migrazione e dei diritti umani dei migranti, la non discriminazione, il quadro normativo per la lotta contro l’intolleranza, la tutela delle minoranze in Europa e in Myanmar, la ratifica dei trattati fondamentali sui diritti umani, ecc. Oltre a ciò, gli scambi commerciali tra i due sono in continuo aumento, grazie all’inclusione, nel 2013, del Myanmar all’interno del Sistema di Preferenze Generalizzate (GSP)²³⁹: dal 2013 al 2015 l’UE ha aumentato le importazioni da 0,2 miliardi di Euro a 0,7 (si trattano principalmente di beni del settore dell’abbigliamento e agricolo) mentre le esportazioni sono passate da 0,3 a 0,5 miliardi²⁴⁰. L'UE ha inoltre discusso col Myanmar riguardo una vasta gamma di questioni multilaterali per contribuire ad approfondire la comprensione reciproca e per migliorare la cooperazione. L'UE ha accolto di buon

²³⁸ Myanmar Times, “Investment law having desired effect”, 6 Maggio 2013, www.mmtimes.com

²³⁹ Argomento affrontato nel capitolo 1.3.2, pag. 55.

²⁴⁰ Dati al 2015, European Commission, www.ec.europa.eu

grado la cooperazione in corso del Myanmar con l'OHCHR nel campo dei diritti umani, e ha incoraggiato il Paese a consentire l'apertura di un ufficio nel territorio.²⁴¹

Anche gli Stati Uniti, in riconoscimento del processo di riforma politico ed economico della Birmania, hanno compiuto passi concreti per accelerare la crescita economica e sostenere la riforma politica. Dopo aver rimosso le sanzioni al Paese nel 2013, il governo statunitense incoraggia l'investimento responsabile in Birmania, come parte di una strategia globale per incoraggiare la crescita economica e migliorare il tenore di vita per il popolo birmano. Negli ultimi tre anni, i partner per lo sviluppo degli Stati Uniti presso la Banca Mondiale e la Banca asiatica hanno investito più di 3.8 miliardi di dollari nelle infrastrutture e nei servizi birmani. Nel luglio 2012, sono state emesse licenze generali che, salvo escludere società e individui implicati con l'ex giunta militare, autorizzano l'esportazione di servizi finanziari e investimenti statunitensi in Birmania, permettendo così il primo nuovo investimento americano in Birmania dopo quasi 15 anni. Gli Stati Uniti hanno quindi un ruolo di primo piano per il miglioramento della capacità umana e la promozione di standard globali in tutto Sud-Est asiatico, e continueranno a svolgere un ruolo fondamentale nel supportare lo sviluppo sostenibile e il progresso del Paese verso una società più aperta, inclusiva e democratica.²⁴²

Al 2014 la Birmania esporta lo 0,64% del totale verso gli Stati Uniti, circa 76,5 milioni di dollari) ed importa dagli stessi beni per 80,3 milioni di dollari, pari al 0,38% delle sue importazioni totali. Nel 2015 il volume di importazioni ed esportazioni con USA e UE sono notevolmente aumentati.

Il governo del Myanmar ha avviato un processo di riforma legislativa per rivedere le norme e i regolamenti esistenti. Un rapido sviluppo di nuove leggi dovrebbe contribuire a costruire un'economia attraente per nuovi e maggiori investimenti esteri. Inoltre, lo sviluppo di una nuova base legale permetterebbe l'inserimento di requisiti chiave di sostenibilità e di pratiche ambientali migliori, oltre che di diritti umani, di salute e sicurezza. Vi è un senso di urgenza giustificabile da parte del governo per riformare il quadro normativo: non solo alcune leggi chiave, come il *Companies Act* (Legge sulle società), risalgono al periodo coloniale, ma altre adottate in passato dalla giunta militare mal si adattano ad una nuova economia aperta e soprattutto non risultano conformi agli

²⁴¹ European Union Delegation to Myanmar, "The European Union (EU) and Myanmar hold second bilateral Human Rights Dialogue", 18 Giugno 2015, www.eeas.europa.eu

²⁴² U.S Department of State, "U.S Relations With Burma", 4 Maggio 2016, www.state.gov

standards internazionali. Per tale motivo decine di nuovi statuti sono già stati emanati negli ultimi anni.

Il quadro normativo per gli investimenti esteri in Birmania.

Copyright Act	1911	Attorney General of the Union Law	2010
Companies Act	1914	Special Economic Zones Law	2011
Insolvency Act	1920	Dawei Special Economic Zone Law	2011
Partnership Act	1932	Labour Organisation Law	2011
Special Companies Act	1950	Settlement of Labour Disputes Law	2012
Land Nationalisation Act	1953	Social Security Act	2012
Tenancy Law	1963	Vacant, Fallow and Virgin Land Management Law	2012
Income Tax Law	1974	Ward or Village Tract Administration Act	2012
Transfer of Immoveable Property Restriction Law	1987	Farm Land Law	2012
Foreign Investment Law	1988	Settlement of Labour Disputes Act	2012
State-owned Economic Enterprise Law	1989	Foreign Investment Law	2012
Private Industrial Enterprise Law	1990	Environmental Conservation Law	2012
Commercial Tax Law	1990	Import-Export Law	2012
Central Bank Law	1990	Union Budget Law	2012
Financial Institutions Law	1990	Foreign Exchange Management Law	2012
Promotion of Cottage Industries Law	1991	Minimum Wage Law	2013
Co-operative Society Law	1992	Law on Environment	Draft
Tariff Law	1992	Central Bank Law	Draft
Myanmar Citizens Investment Law	1993	Law on Anti-Corruption	Draft
Hotels and Tourism Law	1994	SME Law	Drafting
Attorney General Law	2001	Domestic investment law, microfinance law, foreign currency expenditure law, securities exchange law, import-export law, new tax laws	

Fonte: OECD 2014.

Molti osservatori internazionali hanno espresso la loro preoccupazione riguardo la fretta da parte del governo di fornire un quadro legislativo moderno: ciò può andare a scapito delle leggi che invece sono adatte, credibili e in grado di essere attuate. Vi è anche il rischio che il governo riproduca al suo interno le legislazioni di altri Paesi, che possono essere poco adatte alle condizioni attuali del Myanmar.²⁴³

Il Relatore Speciale delle Nazioni Unite nel 2012 ha riferito che *"non rimane alcuna strategia chiara e completa per la riforma legislativa (...) il processo di riforma*

²⁴³ OECD, "OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014", OECD Publishing, 2014.

legislativa dovrebbe consentire un corretto esame delle proposte da parte del Parlamento, e una sistematica consultazione e discussione con le parti interessate, compresa la popolazione civile".²⁴⁴ La consultazione pubblica è in parte un modo per garantire leggi più efficaci e per portare alla luce *ex ante* possibili implicazioni negative o incongruenze. Coinvolgendo nella fase iniziale le parti interessate, viene a crearsi una maggiore partecipazione e comprensione da parte di tutti stakeholder: ciò aiuta l'attuazione e l'applicazione della nuova o modificata legislazione. Il governo, ad esempio, richiese una consultazione con la Camera Nazionale di Commercio (UMFCCI) durante la stesura della legge sugli investimenti stranieri.

La mancanza di un'adeguata consultazione fino ai tempi recenti può essere attribuita alla necessità di velocità percepita nella riforma legislativa e al bisogno di segretezza all'interno del governo dal momento che la divulgazione di un progetto di legge violerebbe il Secrets Act.²⁴⁵ Tuttavia la situazione parrebbe in miglioramento. Il governo ha pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il testo di tutte le proposte di legge presentate al Parlamento dal Luglio 2012. Al di là delle consultazioni pubbliche, potrebbero essere necessarie alcune innovazioni istituzionali al fine di migliorare il processo legislativo. L'*International Bar Association* ha raccomandato di stabilire una commissione affinché le riforme future siano le più coerenti ed efficienti possibili.²⁴⁶ La *Committee on the Rule of Law* è stata istituita nel mese di Agosto del 2012 e presieduta da Aung San Suu Kyi, con il fine di rivedere la legislazione esistente e formulare nuove Raccomandazioni o revocare leggi se necessario. L'ufficio del Procuratore Generale si occupa anche di vagliare i progetti di legge, compresa la verifica della loro conformità con gli impegni internazionali. Una volta approvate le leggi, è essenziale che vi sia un potere giudiziario indipendente e competente a garantire la loro applicazione. Una riforma giudiziaria richiede tempo: i giudici devono sviluppare una propria capacità di agire come arbitri piuttosto che come semplici amministratori della legge, ma risulta ancora più importante e necessario un cambio di mentalità. I tribunali devono dimostrare l'indipendenza dal potere militare e le aziende e le persone necessitano di sviluppare fiducia verso il sistema giudiziario. Anche se in teoria la Costituzione del 2008

²⁴⁴ ONU, "Situation of human rights in Myanmar", 25 September 2012.

²⁴⁵ International Bar Association, "The Rule of Law in Myanmar: Challenges and Prospects", Human Rights Institute, Dicembre 2012.

²⁴⁶ Ibidem.

garantisce l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, nella pratica il Presidente nomina il giudice capo della Corte Suprema e controlla il finanziamento del sistema giudiziario. Di conseguenza, nonostante le garanzie costituzionali, la magistratura è ampiamente mal vista sia all'interno che all'esterno del Paese, dal momento che non possiede risorse sufficienti, risulta politicamente influenzata e priva di autonomia.

Questo processo di riforma è supportato a livello internazionale attraverso il coinvolgimento di comitati consultivi di vari governi, settori e associazioni. Tuttavia, il “sottosviluppato” sistema legislativo e giudiziario ostacola l'attuazione e il rispetto delle leggi e dei regolamenti a livello nazionale, regionale e locale. La popolazione civile birmana non possiede la capacità di interpretare i regolamenti e di agire in base alle leggi. In termini di legislazione dei diritti umani o del lavoro, i civili non hanno ancora familiarità con i processi e le procedure per proteggere loro stessi. La non chiara interpretazione delle nuove disposizioni è un problema generale che si applica anche alla *Myanmar Foreign Investment Law* (MFIL), la legge sugli investimenti esteri applicata dal 2012. Le organizzazioni e le imprese multinazionali prestano molta attenzione alle interpretazioni: la MFIL manca di dettagli, e la sua comprensione dipende da come la Commissione per gli investimenti Myanmar (MIC) implementa e interpreta la legge. Le organizzazioni non etiche potrebbero sfruttare l'ambiente normativo non chiaro e la debolezza delle norme, quando invece dovrebbero agire in conformità con gli standard e le norme internazionali.²⁴⁷ C'è un grande potenziale per costituire una legislazione completa ed in linea con gli standard internazionali per la promozione e lo sviluppo economico e sociale.²⁴⁸ In pochi anni sono state introdotte numerose norme per attrarre investimenti esteri e favorire lo sviluppo dell'economia del Paese. Le principali sono:

- Foreign Investment Law 2015
- Company Act 2015
- Myanmar Special Economic Zone Law No. 1/2014
- Employment and Skill Development Law No. 29/2013
- The Telecommunication Law No. 31/2013
- The Environmental Conservation Law No. 9/2012

²⁴⁷ Welford R., Zieger M., “Responsible and Inclusive Business in Myanmar” in CSR Asia, 2013.

²⁴⁸ Ibidem.

La nuova *Foreign Investment Law* del 2015, se promulgata, consoliderà e sostituirà la precedente del 2012 insieme alla *Myanmar Citizens Investment Law* emanata nel 2013. Questo nuovo progetto di legge dimostra l'impegno del governo nel riconoscere che gli obiettivi di sviluppo economico e sociale del popolo della Repubblica dell'Unione di Myanmar debbano essere raggiunti in un contesto ambientale favorevole agli investimenti, il quale deve garantire la sicurezza e la protezione della vita e della proprietà.²⁴⁹ Inoltre il governo birmano manifesta il suo impegno attraverso la promozione e il rispetto delle politiche e dei meccanismi di regolazione necessari per il buon governo, la trasparenza, la responsabilità, il rispetto per la sacralità degli obblighi contrattuali e il desiderio di attrarre investimenti responsabili. Le due leggi precedenti sono stati strumenti preziosi per stimolare gli investimenti privati, ma si è presentata la necessità di consolidarle per garantire la coerenza con le prassi previste dalla regione ASEAN, oltre che come simbolo dell'impegno del governo. Inoltre si vuole migliorare lo sviluppo economico del Myanmar per incoraggiare le imprese private attraverso un quadro legislativo trasparente, equo e non discriminatorio per gli investimenti.²⁵⁰ La nuova legge, redatta con l'aiuto della International Finance Corporation, prevede di ridurre alcune restrizioni prima imposte agli investitori esteri. U Aung Naing Oo, segretario della Commissione per gli investimenti del Myanmar, ha affermato che parte della legislazione esistente è superata, come ad esempio le linee guida sulle joint venture, le quali non sono chiare e necessitano di riscrittura.²⁵¹ Le joint venture non potranno essere quotate alla borsa di Yangon a causa delle restrizioni esistenti del *Myanmar Companies Act*, che risale al 1914. Anche quest'ultimo è sottoposto a riforma. Il nuovo *Myanmar Companies Act* costituirà la base per facilitare le iniziative di riforma economica nel settore bancario e finanziario, tra cui l'istituzione di Yangon Stock Exchange e il sostegno alle piccole e medie imprese.²⁵² Fino ad ora, sono esistite solo alcune linee guida per la costituzione e amministrazione delle aziende, e le procedure erano studiate caso per caso, sotto la supervisione della agenzia governativa

²⁴⁹ PwC Myanmar, "Myanmar Business Guide", Luglio 2015.

²⁵⁰ "The Investment Law of 2015", www.burmalibrary.org

²⁵¹ Htin Lynn Aung, "New investment laws in limbo", in Myanmar Times, 1 Settembre 2015, www.mmmtimes.com

²⁵² Ibidem.

competente. La nuova legislazione proposta introduce delle linee guida complete, con precisazioni relative ai requisiti e alla procedura di registrazione della società oltre che prevederne la modernizzazione della gestione. Nel perseguimento di una migliore *corporate governance*, la legge comprende anche norme che stabiliscono esplicitamente i doveri degli amministratori e i requisiti dettagliati per le relazioni finanziarie e le revisioni. Inoltre essa fornisce una protezione dei soci di minoranza e stabilisce dei confini per le operazioni tra parti correlate.²⁵³

La *Special Economic Zone Law* (SEZ Law) emanata nel 2014, consente agli investitori di tutelare i loro investimenti diretti alle zone individuate dallo Stato per le attività del settore tecnologico, delle telecomunicazioni, dei trasporti, logistico, commerciale, ecc. Consente agli investitori di ottenere le licenze, i permessi e le approvazioni necessarie direttamente dalla commissione per la gestione delle rispettive zone economiche invece che dai ministeri del governo. Inoltre prevede agevolazioni sulle tasse, sui dazi, sugli affitti e sui terreni; prescrive regole specifiche applicabili ai lavoratori stranieri oltre che regolare i permessi di lavoro e le percentuali minime di dipendenti che devono essere cittadini birmani.²⁵⁴ La legge ha l'obiettivo di promuovere l'occupazione, l'esportazione di prodotti, aumentare la presenza di investimenti diretti esteri, incoraggiare, promuovere ed attrarre lo sviluppo di settori industriali, economici e sociali. Infine definisce gli obblighi e le eccezioni per gli investitori e i diritti dei lavoratori. Più nello specifico, gli scopi di questa legge sono ben specificati nel testo, e sono i seguenti:

- sostenere i principali obiettivi del piano di sviluppo economico nazionale;
- influenzare l'occupazione per le persone, promuovere i loro standard di vita, promuovere l'esportazione di beni con il miglioramento della produzione e per aumentare le entrate in valuta estera;
- incoraggiare, promuovere e attrarre lo sviluppo equilibrato dei settori industriali, economici e sociali nello Stato;
- promuovere la cooperazione nelle attività industriali, economiche e commerciali, nelle transazioni finanziarie tra lo Stato e gli altri Paesi, e per fornire opportunità di formazione professionale per i cittadini;

²⁵³ Allen & Overy, "Myanmar's historic transition – Implications for foreign investors", Marzo 2016, www.allenoverly.com

²⁵⁴ PwC Myanmar, "Myanmar Business Guide", cit.

- incoraggiare e attrarre gli investimenti nazionali ed esteri attraverso la costruzione di buone basi per gli sviluppatori e gli investitori;
- promuovere il flusso di investimenti nazionali ed esteri nella zona economica speciale e stabilire collegamenti tra le industrie e la zona economica speciale, per la creazione di nuovi posti di lavoro.²⁵⁵

Il contesto della SEZ Law viene completato dalla promulgazione di altre due norme minori. La *Myanmar Union Tax Law* del 2015 (un aggiornamento della legge fiscale del 2014), è stata appena emanata e comporta una serie di cambiamenti nella normativa fiscale commerciale e la riduzione del tasso d'imposta non residenziale. La *Competition Law* è stata emanata nel febbraio del 2015 ed è attualmente in attesa delle modalità di attuazione. La legge introduce un quadro regolativo di base per la concorrenza, i monopoli, le fusioni e le acquisizioni oltre che per le pratiche commerciali sleali. L'introduzione di regole di Residenza Permanente nel Novembre del 2014 ha permesso esperti stranieri ed ex cittadini birmani di prolungare la loro permanenza nel Paese e contribuire all'economia.²⁵⁶

Il Myanmar ha compiuto passi significativi per la promozione dei diritti del lavoro negli ultimi anni. Nel 2007, come già accennato, è stato raggiunto un protocollo d'intesa tra il governo del Myanmar e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, il quale ha costituito un processo di denuncia che non pregiudicherebbe o metterebbe in pericolo il denunciante. Inoltre nel 2012 è stato stabilito un piano di azione per eliminare il lavoro forzato entro il 2015.

Negli ultimi anni sono molte le norme in tema di lavoro implementate nel Paese. Tra queste vi sono la *Settlement of Labour Dispute Law* (2012), la *Social Security Law* (2012), La *Employment and Skill Development Law* (2013) e la *Minimum Wages Law* (2013).

Il 30 agosto 2013, nel più recente tentativo di creare opportunità di lavoro, migliorare le competenze dei lavoratori e ridurre la disoccupazione in Myanmar, il presidente Thein Sein ha firmato la nuova *Employment and Skill Development Law* (ESDL), che abroga così l'*Employment and Training Act* del 1950. La legge ha lo scopo di facilitare

²⁵⁵ “Myanmar Special Economic Zone Law, 2014” (2014, The Pyidaungsu Hluttaw Law No.1/2014), 23 Gennaio 2014.

²⁵⁶ PwC Myanmar, “Myanmar Business Guide”, cit.

l'occupazione, fornire stabilità nel rapporto di lavoro e sviluppare le competenze per i dipendenti. Un 'corpo centrale' sarà responsabile della formulazione delle politiche sulla creazione di posti di lavoro, della riduzione della disoccupazione e della promozione dello sviluppo delle competenze tra i lavoratori. Sarà formato da un team per lo sviluppo dell'occupazione e da un team di sviluppo delle competenze. Per quanto riguarda lo sviluppo delle competenze, il team indicherà ai datori di lavoro come condurre attività di formazione sul posto di lavoro e altri metodi di formazione. Ciò ha lo scopo di garantire che le competenze dei lavoratori vengano aggiornate e mantenute rilevanti per la produzione di valore. I datori di lavoro che impiegano dei lavoratori nelle fabbriche, nelle officine o in stabilimenti analoghi saranno inoltre tenuti a contribuire ad un fondo per lo sviluppo delle competenze.²⁵⁷

Le altre leggi citate trattano delle dinamiche dei rapporti di lavoro e affrontano temi come l'orario, le ferie, i permessi di assenza, la figura femminile e il lavoro minorile, i salari e gli straordinari, l'indennità di fine rapporto, la tutela dei diritti del lavoratore, la compensazione degli operai, il benessere sociale, le regole sul luogo di lavoro, la creazione di un ambiente di lavoro sereno, e via dicendo. Il *Social Security Act 2012* richiede ad un datore di lavoro con più di cinque lavoratori di fornire dei *Social Security Scheme benefits* ai suoi lavoratori, come ad esempio un'assicurazione generale e un'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. I tassi di contribuzione da parte dei dipendenti e datori di lavoro sono del 2% e del 3% rispettivamente dello stipendio totale e dei salari. Il datore di lavoro è obbligato a trattenere i contributi dei lavoratori dalla loro paga.

Emerge inoltre il bisogno di infrastrutture per la comunicazione adeguate. L'8 ottobre 2013, il presidente Thein Sein ha firmato la nuova legge sulle telecomunicazioni (*Telecommunications Law*). Ciò costituisce parte del continuo impegno per l'apertura del Paese al resto del mondo da parte del governo e, in particolare, per attrarre investimenti stranieri. È inoltre incoraggiante il tentativo di portare le norme di telecomunicazione agli standard internazionali: il governo del Myanmar ha accettato di invitare i consulenti della Banca mondiale per fornire aiuto al Ministero delle comunicazioni nello stabilire le regole e le norme di attuazione che saranno alla base

²⁵⁷ Rajah & Tann Asia LLP, New Employment and Skill Development Law (Pyidaungsu Hluttaw Law No. 29/2013), 18 Ottobre 2013, www.lexology.com

dell'applicazione e dell'esecuzione della legge. In effetti, un obiettivo esplicito della norma è quello di sostenere la modernizzazione e lo sviluppo del Myanmar per mezzo della tecnologia delle telecomunicazioni. Questo non deve sorprendere considerando lo stato attuale del settore delle telecomunicazioni, davvero poco sviluppato: meno del 9% dei 60 milioni della popolazione possiede un telefono cellulare, e la necessità di attrarre tecnologia straniera e know-how per sviluppare questo settore potenzialmente vitale e fiorente. Essendo uno degli ultimi mercati delle telecomunicazioni non ancora sfruttato in tutto il mondo, la sua apertura ha attirato l'attenzione di molti investitori stranieri. Dall'Aprile 2013 le carte SIM sono state rese accessibili per la prima volta al grande pubblico ed i prezzi sono stati fissati a 2 dollari americani. Gli investitori hanno già presentato domanda per le licenze e intendono investire 1,5/2 miliardi di dollari nella connessione internet e nelle infrastrutture mobili. Con il Myanmar ancora al 172° posto (di 176) nella classifica del Paese più corrotto a livello globale stilata da Transparency International, è piuttosto sorprendente come il processo di assegnazione delle licenze ai due operatori internazionali sia stato equo e trasparente.

Infine, un'altro settore rilevante per lo sviluppo degli investimenti esteri è quello ambientale: l'*Environmental Conservation Law* (ECL) approvata nel 2012, mira a favorire l'integrazione sistematica della conservazione ambientale nel processo di sviluppo sostenibile e a mantenere un ambiente sano e pulito per il beneficio delle generazioni presenti e future. Essa è inoltre destinata a fornire una base giuridica per il restauro e la protezione degli specifici ecosistemi, per la gestione sostenibile delle risorse naturali, per la cooperazione internazionale, per la promozione della consapevolezza pubblica e per la cooperazione in programmi educativi (ECL articolo 3). La legge descrive i poteri e i doveri della Commissione nazionale per la conservazione ambientale e il rispettivo Ministero, i quali definiscono e realizzano le politiche ambientali nazionali, dispongono gli *standards* ambientali, realizzano le valutazioni di impatto ambientale e sociale, si occupano del monitoraggio e del controllo dell'inquinamento, facilitano la risoluzione delle controversie ambientali, implementano accordi internazionali ambientali e stabiliscono meccanismi finanziari per la gestione ambientale. Oltretutto questa legge è un quadro che consente il coordinamento in materia di conservazione ambientale tra i dipartimenti governativi e le organizzazioni governative, internazionali e non governative, oltre che con i singoli

individui. In aggiunta regola la gestione ambientale urbana (capitolo VIII) e la conservazione delle risorse naturali e del patrimonio culturale.²⁵⁸

3.3 Le imprese multinazionali e la Responsabilità sociale d'impresa

“Scegliamo di unire il potere dei mercati all'autorevolezza degli ideali universalmente riconosciuti. Scegliamo di riconciliare la forza creativa dell'iniziativa privata con i bisogni dei più svantaggiati e le esigenze delle generazioni future.”²⁵⁹
- Kofi Annan, Segretario Generale delle Nazioni Unite

L'attuazione di operazioni di *business* in Paesi in via di sviluppo risulta ancora assai complicata, ma il potenziale del Myanmar è ampiamente riconosciuto, in particolar modo dopo aver avviato il processo di riforma e di democratizzazione. La crescita e gli investimenti sono necessari per contribuire allo sviluppo economico del Paese, tuttavia il cambiamento non può essere dato per scontato e sono necessari ancora numerosi interventi per creare un'economia moderna e vibrante. L'ottimismo mostrato dal popolo di Myanmar deve essere accompagnato da un impegno concreto da parte di tutti i soggetti interessati al fine di garantire una modernizzazione duratura e per assicurare che sia coerente con i migliori principi dello sviluppo sostenibile e del rispetto dei diritti umani. Il sottosviluppo del Paese ha contribuito a proteggerne la biodiversità, ma ha anche creato povertà su larga scala, in particolare nelle zone rurali. La crescita economica è quindi importante, ma deve essere bilanciata con la necessità di proteggere e abbracciare l'ambiente naturale del Paese. Le numerose aziende, soprattutto multinazionali, le quali percepiscono grandi opportunità nel mercato birmano, devono

²⁵⁸ Hildén M., Mäkinen K., Jantunen J., Jokinen M., Lilja R., Than M, Rantala S, Aung T., “Needs assessment for effective implementation of the Environmental Conservation Law in Myanmar”, UNDP, 2016.

²⁵⁹ Perulli A., “L'impresa responsabile. Diritti sociali e corporate social responsibility”, Halley Editrice, Macerata, 2007.

necessariamente investire e agire in modo responsabile e inclusivo nell'interesse di tutti gli individui, per garantire gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Il nuovo modello di economia sostenibile costituisce una critica strutturale a quello che è stato il modello di sviluppo economico perpetuatosi nell'economia mondiale negli ultimi secoli. Un mercato regolato dalla pura logica di profitto del capitalismo, in cui non vi era alcun principio moderatore ma anzi un eccesso di libertà tra le relazioni dei vari attori economici, il quale ha condotto ad una perdita di fiducia tra gli stessi.²⁶⁰

Le Nazioni Unite identificano una multinazionale come una “*formula organizzativa con elementi*”:

- *localizzati in due o più Paesi , senza riferimenti alla loro natura giuridica e al campo di attività,*
- *operanti all'interno di un sistema che permette il conseguimento di politiche coerenti e di una strategia comune attraverso la presenza di uno o più centri decisionali,*
- *collegati, da forme proprietarie e non, in modo che uno o più di questi sia in grado di esercitare influenze significative sull'attività degli altri partecipanti, e in particolare, di condividere conoscenza, risorse e responsabilità.”²⁶¹*

Con questa definizione si comprende la stretta correlazione presente tra dimensione strategica/organizzativa situata nel Paese di origine (nella maggior parte dei casi in Paesi sviluppati economicamente) e la gestione integrata delle attività della supply-chain nei vari Paesi, individuati circa la convenienza economica. L'impresa quindi dovrà agire all'interno di diversi contesti giuridici che spesso, tuttavia, si differenziano l'uno dall'altro in base al quadro normativo presente riguardo la protezione dei diritti, del lavoro, dell'ambiente, ecc. E' proprio dalla necessità di colmare tali lacune che nascono nuovi processi di regolazione delle relazioni tra imprese e ambiente, quali la Responsabilità sociale d'impresa (CSR²⁶²), strumento che mira all'integrazione dell'economia con il sociale.

Non vi è un solo punto di vista per definire cosa sia la Responsabilità sociale d'impresa, dal momento che il tema è assai ampio e complesso. Giuridicamente la CSR può definirsi strettamente collegata ai diritti dell'uomo, e fondamentale per la promozione

²⁶⁰ Cosci S., Felice F., Guarini G., Iannone R., Sist F., “La Responsabilità sociale d'impresa, sviluppo sostenibilità ed economia sociale di mercato”, Editrice APES, Roma, 2012.

²⁶¹ Bodega D., Scarlatti G., “organizzazione”, Egea, Milano, 2013.

²⁶² Dall'inglese Corporate Social Responsibility.

dei diritti sociali fondamentali.²⁶³ L'Unione Europea definisce la responsabilità sociale delle imprese come *"l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate"*²⁶⁴, e riconosce che è più di semplice filantropia. Per soddisfare pienamente la responsabilità sociale, le imprese dovrebbero porre in atto un processo di integrazione sociale, ambientale ed etico nei confronti dei diritti umani e del consumatore all'interno delle loro operazioni e della loro strategia. *"Un approccio strategico nei confronti del tema della responsabilità sociale delle imprese, quindi, è sempre più importante per la loro competitività. Esso può portare benefici in termini di gestione del rischio, riduzione dei costi, accesso al capitale, relazioni con i clienti, gestione delle risorse umane e capacità di innovazione"*.²⁶⁵

Inoltre: *"Poiché richiede un impegno con gli attori interni ed esterni, la Responsabilità sociale d'impresa permette alle aziende di prevedere e valorizzare le aspettative della società e le condizioni operative in rapida trasformazione. Essa può quindi guidare lo sviluppo di nuovi mercati e creare opportunità di crescita. Facendo fronte alle proprie responsabilità sociali le imprese creano nel lungo termine fiducia tra i lavoratori, i consumatori e i cittadini. Elevati livelli di fiducia contribuiscono a loro volta a determinare un contesto in cui le imprese possono innovare e crescere."*²⁶⁶

Il fine istituzionale dell'impresa in quanto tale non è unicamente correlato al più elevato profitto possibile, ma è anche in prospettiva alle conseguenze, dirette o indirette che siano, dell'agire nei confronti della società nel suo complesso. Tali azioni devono contribuire a condurre al benessere e allo sviluppo nel lungo termine.²⁶⁷ La sostenibilità aziendale è, quindi, la produzione di valore in termini finanziari, ambientali, sociali ed etici.

²⁶³ Perulli, La promozione dei diritti sociali fondamentali nell'era della globalizzazione, in Globalizzazione e diritto del lavoro, 2001.

²⁶⁴ Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Document 52011DC0681, <http://eur-lex.europa.eu>.

²⁶⁵ Relazione sulla concorrenzialità europea per il 2008 (COM(2008)774) e relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2008) 2853.

²⁶⁶ Ibidem.

²⁶⁷ Cosci S., Felice F., Guarini G., Iannone R., Sist F., "La Responsabilità sociale d'impresa, sviluppo sostenibilità ed economia sociale di mercato", cit.

La CSR è un concetto strategico e comprende due dimensioni: come le aziende producono valore, e quindi profitti in modo responsabile e come queste forniscono benefici agli *stakeholders* attraverso le loro attività economiche. Per *stakeholders* si intendono “*le persone o i gruppi di persone che, mossi da interessi legittimi, sviluppano rapporti con l’impresa per ottenerne vantaggi*”.²⁶⁸ Mentre in origine con il termine *stakeholders* si individuavano i soli soggetti legati all’impresa da relazioni dirette di natura contrattuale e analoghe tra loro, quali fornitori, clienti, finanziatori, dipendenti ecc., ossia coloro in grado di influenzare l’azione dell’azienda, attualmente si ritiene che la corretta individuazione degli stessi debba comprendere coloro i quali sono interessati anche in via indiretta: le istituzioni, la comunità locale, i media, ecc. Ovvero soggetti non legati all’azienda da relazioni contrattuali ma da interessi legittimi, di cui è necessario tener conto per lo sviluppo, il successo e la durabilità dell’impresa.²⁶⁹ Le aziende quindi sono chiamate a gestire il loro impatto sull’economia, sulla società e comunità e sull’ambiente naturale. Ciò comprende anche i rapporti con la parte aziendale, tra cui dipendenti, i clienti, i concorrenti, la catena del valore, le comunità e i governi.

L’obiettivo della CSR è quello di contribuire allo sviluppo sostenibile, ossia uno sviluppo in grado di assicurare “*il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri*”²⁷⁰. Tuttavia, le economie di oggi non sono sostenibili e il nostro pianeta è seriamente danneggiato, tanto da compromettere la vita umana, gli ecosistemi e la futura disponibilità di risorse. Le imprese straniere sono chiamate a giocare un ruolo importante anche per lo sviluppo dei Paesi che le ospitano: vi è una reale opportunità per gli investitori di importare standard internazionali sociali e ambientali e di impostare un modello di buon comportamento aziendale che non solo costruisce ricchezza e crea posti di lavoro, ma agisce come un amministratore per la protezione dell’ambiente circostante e delle risorse umane. Un tale approccio può assumere molte forme, al di là della responsabilità e del rispetto delle norme: formazione e istruzione, progetti per la

²⁶⁸ Carnevale C., “Stakeholder, Csr ed economie di mercato. La complementarità delle sfere economico-istituzionali”, Franco Angeli, Milano, 2014.

²⁶⁹ Carnevale C., “Stakeholder, Csr ed economie di mercato. La complementarità delle sfere economico-istituzionali”, cit.

²⁷⁰ ONU, “Our Common Future” della Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo, 1987.

comunità come la fornitura di acqua pulita e strade migliori, la fornitura di materiale sanitario, l'assistenza per sostenere la crescita di una filiera locale, o l'opportunità di generare reddito per i gruppi minoritari ed esclusi.

Per sviluppare un'efficace strategia di CSR è necessario consultare e dialogare con tutti gli stakeholders: i funzionari competenti al governo, i leader politici e la società civile, ma è necessario assicurarsi di coinvolgere i gruppi spesso esclusi, quali donne, bambini, disabili e minoranze. Assai poche comunità delle minoranze presenti in Myanmar sono state consultate per quanto riguarda gli investimenti o le azioni delle società. I territori in cui risiedono spesso sono sede di una grande ricchezza di risorse naturali e di opportunità di sviluppo, tuttavia la crescita economica ha il potenziale di alimentare conflitti piuttosto che portare pace. E' accaduto numerose volte che le comunità birmane a rischio scoprissero, solo successivamente alla firma del contratto, di grandi progetti di investimento sulla loro area. A causa delle complesse dinamiche locali e di numerosi attori, il coinvolgimento degli *stakeholder* nelle aree di conflitto e di post-conflitto deve essere particolarmente attento e approfondito. Risulta necessario ascoltare i desideri e le preoccupazioni delle comunità, spiegare loro la portata dell'investimento previsto, e discutere l'impatto che potrebbe avere sugli abitanti e sul territorio, migliorando positivamente il rapporto e la relazione con le persone per prevenire problematiche future. Capire il contesto locale e nazionale è un ulteriore passo fondamentale per sviluppare un'economia sostenibile.

3.3.1 Il ruolo della Responsabilità sociale d'impresa in Myanmar

Nella nuova Birmania, si prevede che le modifiche alla struttura dello Stato e al contesto normativo e imprenditoriale aumenteranno nei prossimi anni a seguito degli accordi di pace e alle modifiche costituzionali. Inoltre, il contatto con le ONG internazionali e le varie fondazioni è necessario per costruire un'economia competitiva.

Vi è terreno fertile per abbattere le barriere di comunicazione, attraverso i nuovi social media ma anche per mezzo degli strumenti tradizionali, come riviste e giornali, canali TV, radio, e internet. Essi possono servire da strumenti per l'intermediazione tra società

e imprese, il tutto agendo nel rispetto degli standard internazionali, in particolare contrastando la corruzione e le pratiche di lavoro forzato anche all'interno della catena dei fornitori e dei partner locali. Le informazioni riguardo le aziende saranno pubblicate e facilmente accessibili, trasparenti e documentate.²⁷¹ Il Myanmar ha già sperimentato una cultura filantropica privata e aziendale, di solito sotto forma di donazioni a istituzioni buddiste o a fondi benefici. Tuttavia molti di questi sforzi di CSR sono considerati semplicemente dei costi contabili che non aiutano la situazione competitiva di un'azienda nel breve periodo. Tale concezione sta venendo progressivamente abbandonata: quando l'intento di fare del bene è in linea con la strategia di business della società, ossia reca un vantaggio sia all'azienda stessa che alla società, si otterrà un feedback positivo riguardo la performance della società, anche in termini di guadagno. Di conseguenza i vantaggi si avranno anche da un punto di vista commerciale. Ad esempio, vi sono fondi di investimento internazionali destinati ad essere investiti nelle aziende locali più meritevoli, poiché provviste di una responsabilità sociale. Allo stesso modo, tutte le società occidentali che valutano delle opzioni di partnership in mercati emergenti guarderanno oltre i numeri contabili per focalizzarsi sui valori condivisi dall'azienda, dal momento che, oltretutto, sono soggette a rischi reputazionali. Per tale motivo si sta riscontrando una maggiore attenzione alla CSR nel Paese. La Federazione delle Camere di Commercio e dell'Industria dell'Unione del Myanmar (UMFCCI) ha avviato un dialogo con varie società per discutere di come le imprese possano portare beneficio alla società. Sempre più spesso, una mancanza di responsabilità aziendale, insieme a quella sociale ed ambientale da parte delle aziende birmane, può condurre a boicottaggi o alla cessazione degli accordi commerciali da parte delle controparti occidentali. Per tale motivo l'UMFCCI sta assumendo un ruolo attivo all'interno delle società locali per informare sulla Responsabilità sociale d'impresa. Da ciò si percepisce la fondamentale e strategica importanza della CSR nelle aree quali commercio, partnership, investimenti, ecc., dove è forte l'interesse commerciale da parte delle aziende estere. Di conseguenza, al fine di poter essere partner competitivi e saper interpretare il nuovo scenario economico globalizzato, le organizzazioni devono creare una strategia di CSR diligente ed efficace nella scelta della strategia di business, in

²⁷¹ Bowman V., "Myanmar and CSR: Creating and Implementing Successful Strategy", Myanmar Centre for Responsible Business, 25 Febbraio 2014, <http://www.myanmar-responsiblebusiness.org>

modo da differenziarsi e divenire più competitivi. Pertanto, un'articolata e coerente strategia di CSR diviene una misura critica di rafforzamento della fiducia nello stabilire nuove relazioni di commercio e di scambio.²⁷²

CSR Asia, fornitore leader di servizi di consulenza, di ricerca e di formazione sulle pratiche commerciali sostenibili in Asia, che dal 2004 ha promosso la consapevolezza dello sviluppo sostenibile in tutta la regione, ha sviluppato un quadro che consente alle aziende di definire una strategia di business responsabile e inclusiva per operare in Myanmar. In tal mondo si intende proteggere l'organizzazione dai rischi reputazionali, finanziari e giuridici, e contemporaneamente contribuire allo sviluppo sostenibile del Paese. Perciò è necessario parlare di responsabilità, di inclusione e di strategia. Responsabilità intesa come contributo delle imprese allo sviluppo futuro del Paese; inclusione ricercando la partecipazione delle popolazioni a basso reddito da inserire nelle operazioni aziendali e nelle catene del valore, col fine di ridurre la povertà nel lungo periodo; infine lo sviluppo di una strategia globale per facilitare l'integrazione tra responsabilità e inclusività.

Al fine di consentire alle aziende di sviluppare una strategia di business responsabile e inclusiva per operare in Myanmar, devono essere prese in considerazione le condizioni attuali del Paese e dell'ambiente in rapida evoluzione. Tutti i Paesi possiedono beni e capitali economici, politici, giuridici, tecnologici, sociali e ambientali. Le imprese definite responsabili contribuiranno allo sviluppo di tali capitali attraverso attività di business. Sia il governo sia la società, così come le aziende desiderose di investire in modo responsabile nel Paese, si ritrovano in difficoltà a causa dell'assenza di leggi moderne in materia di protezione ambientale e sociale.

Come si è approfondito nel paragrafo precedente, sono state adottate alcune riforme in materia di protezione sociale, di occupazione e di libertà di associazione dei lavoratori. Tuttavia, un salario minimo non è ancora stato fissato e i sindacati stanno ancora lottando per ottenerne l'accettazione dai datori di lavoro. Allo stesso modo, nonostante sia in vigore la Legge di Conservazione Ambientale del 2012 (Environmental Conservation Law), la quale prevede degli standard di qualità ambientale (SQA) e delle norme sulle emissioni, sugli scarichi, sui rifiuti solidi, sulle procedure di produzione, sui

²⁷² Myanmar Times, "Why CSR matters in Myanmar", 19 Gennaio 2016.

processi e prodotti per la conservazione e sulla valorizzazione della qualità ambientale, ancora nessuno standard di qualità ambientale è stato adottato dal Paese.²⁷³

Responsible and Inclusive Business Model



Fonte: CRS Asia.

Il governo birmano sta cercando di dimostrare agli investitori occidentali, così come agli investitori stranieri dalla regione, che il clima degli investimenti sta cambiando. La Commissione per gli investimenti Myanmar (MIC) ora chiede informazioni sulla CSR, e in alcuni settori richiede una valutazione di impatto ambientale e sociale (ESIA), la quale costituisce un prerequisito per ottenere l'approvazione MIC.

Se il processo di transizione e di democratizzazione politica manterrà il suo ritmo attuale, il Myanmar potrebbe raggiungere la stabilità politica a lungo termine e un quadro politico solido facilitando lo sviluppo continuo ed inclusivo. Le elezioni generali dell'8 novembre 2015 e le riforme costituzionali sono state osservate molto attentamente dagli investitori stranieri. La negoziazione sugli accordi di pace con i

²⁷³ OECD, "OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014", cit.

gruppi etnici, la gestione della minoranza Rohingya e la gestione delle tensioni razziali e religiose sono anch'esse questioni fondamentali.

Il governo ha il potere di includere dei requisiti di business sostenibili all'interno delle sue politiche: fondamentale è il suo ruolo nell'incoraggiare le aziende a sviluppare una strategia di business responsabile ed inclusiva. Grazie alla costante attenzione pubblica internazionale, il governo è in grado di proiettare una nuova immagine pubblica del Paese, il quale può senza dubbi divenire un'economia riconosciuta e affidabile.

A causa dell'instabilità e dell'incertezza sugli sviluppi futuri, il contesto politico del Myanmar è soggetto a rischi potenziali, che non devono essere sottovalutati. Se i militari dovessero riprendere il pieno potere del Paese e tornare alla precedente dirigenza dittatoriale, le numerose sanzioni internazionali precedentemente in vigore verrebbero sicuramente reintrodotte, incidendo negativamente sia sull'ambiente commerciale che politico.

Il governo ha avviato processi di privatizzazione, al fine di migliorare la tecnologia, la finanza e le varie competenze necessarie in settori come le raffinerie di petrolio e le reti di distribuzione di carburante, le miniere di estrazione di giada e stagno, le fabbriche, i campi agricoli, le scuole e gli ospedali. La perdita di proprietà dei beni potrebbe potenzialmente avere delle ripercussioni sulla capacità del governo di ottenere reddito. Vi è un grande potenziale per i nuovi mercati in tutti i settori: il loro sviluppo potrà migliorare la vita della popolazione attraverso la fornitura di beni e servizi all'interno del Paese, creando posti di lavoro e favorendo la crescita economica. Inoltre, il poco sviluppato settore pubblico del Myanmar rappresenta una delle maggiori sfide sia per le persone che per le imprese. Le istituzioni pubbliche quindi rimangono deboli anche se il processo di democratizzazione politica procede. I servizi pubblici comprendono una varietà di prodotti e servizi che sono normalmente erogati dal governo, ma sono ancora sottosviluppati: strade, servizi sanitari, istruzione, polizia e vigili del fuoco. E' necessario che il governo si impegni nel fornire benefici sociali e per la salute di tutti gli individui, per i dipendenti e le comunità locali, oltre che investire nello sviluppo delle capacità professionali, promuovere la diversità e sostenere la riconciliazione etnica delle minoranze della popolazione. Oltre a ciò, è necessario combattere ed agire al fine di eliminare le pratiche di abuso d'ufficio e di corruzione, stabilendo delle linee guida e assicurandosi che le persone capiscano ed agiscano attivamente nelle strategie

anticorruzione. Anche le imprese e le agenzie sono chiamate a collaborare nella lotta alla corruzione.

Il Myanmar è consapevole del fatto che il suo progresso economico dipenda esclusivamente dall'importazione della tecnologia e dal trasferimento di know-how estero al fine di aumentare l'efficienza, aggiornare i processi produttivi, sviluppare nuove competenze e permettere al paese di competere a livello internazionale. La necessità di importare tecnologia straniera si riflette anche nella nuova legge sugli investimenti esteri diretti. Essa delinea esplicitamente che lo sviluppo e la realizzazione dell'alta tecnologia, così come lo scambio, è principio e obiettivo fondamentale per la crescita. Difatti il Myanmar non possiede un programma di ricerca e sviluppo: il Paese dipende dalle importazioni di tecnologia e di capitali per il trasferimento di know-how in tutti i settori, tra cui, ad esempio, l'estrazione, l'agricoltura e il manifatturiero. A causa del suo divario tecnologico, il Paese soffre di una produttività assai bassa. Per tale motivo, esso può trarre un grande vantaggio dalla cooperazione con gli investitori esteri, potendo usufruire della tecnologia importata evitando decenni costosi processi di ricerca e sviluppo. A loro volta, gli investitori calcolano di ottenere elevati ritorni sugli investimenti in tecnologia attraverso una maggiore efficienza dei costi e un aumento della produttività.

La modernizzazione dei processi produttivi e l'uso della tecnologia nel settore agricolo in particolare, condurrà ad un aumento di efficienza favorendo allo stesso tempo lo sviluppo. L'accento dovrà inoltre, necessariamente essere posto sull'introduzione e l'importazione di tecnologie pulite.

Infine, servizi di trasporto costosi e sottosviluppati, insieme alle scarse infrastrutture di telecomunicazione (telefono, fax e accesso a Internet) e alla tecnologia obsoleta costituiscono alcuni dei motivi per i quali costi di produzione in Myanmar sono così elevati. Questi fatti anche tradursi in uno svantaggio competitivo per il Myanmar rispetto ad altri Paesi asiatici.

3.3.2 I codici di etero-regolazione delle Organizzazioni internazionali: le linee guida Ocse e il Global Compact

Per contrastare l'azione non regolata e lesiva da parte delle imprese multinazionali e promuovere il rispetto e la tutela dei diritti umani e del lavoro (soprattutto in quei luoghi meno sviluppati dove venivano e vengono tutt'ora delocalizzate le aree di produzione) sono stati predisposti degli strumenti da parte delle principali organizzazioni internazionali. I cosiddetti codici di etero-regolazione sono strumenti regolativi *soft* rivolti a imprese e Stati, *“che arricchiscono l'ambito di una new governance eterarchica, policentrica, diffusa, fondata sull'idea di democrazia deliberativa, sulla pluralità di mondi privati autoregolati, sulla rete come nuovo paradigma del diritto, sia esso nazionale, internazionale o sovranazionale”*.²⁷⁴ Essendo una regolazione di tipo *soft*, i codici di etero-regolazione individuano degli *standards* di comportamento per nazioni e imprese in tema di diritti umani e del lavoro, ma non costituiscono degli obblighi giuridici e non possiedono meccanismi sanzionatori in caso di inosservanza.²⁷⁵ Le sfide del Myanmar per affrontare contemporaneamente sia una transizione politica che economica sono molteplici. Il governo ha ricevuto numerosi interessamenti da parte di organizzazioni internazionali, donatori bilaterali e altri a causa della priorità del processo di riforma. La *“Investment Policy Review del Myanmar”* dell'organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, presentata a Yangon, realizzata in collaborazione con il Segretariato dell'ASEAN, descrive la necessità della riforma sugli investimenti esteri.

Le Linee Guida dell'OCSE costituiscono lo standard maggiormente omnicomprensivo sul tema, in accordo con le disposizioni delle Nazioni Unite sui diritti umani e con le Convenzioni ILO sul lavoro. Esse sono in vigore nei 34 Paesi OCSE, e in altri 12 Paesi aderenti che hanno creato un Punto Nazionale di Contatto, i quali non si limitano solamente a trattare il tema degli investimenti fine a se stesso, ma impongono processi diligenti all'intera supply chain globale.

²⁷⁴ Perulli, *“La responsabilità sociale dell'impresa: verso un nuovo paradigma della regolazione?”*, Il Mulino, Milano, 2013.

²⁷⁵ Brino V., Perulli A., *“Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro”*, cit.

La revisione copre vari livelli di quasi tutti i dieci settori d'intervento della *Policy Framework for Investment* (PFI), prestando particolare attenzione all'agricoltura, un settore che impiega ancora due terzi della forza lavoro e che giocherà un ruolo fondamentale nella riduzione della povertà nel Paese. Al di là dei progressi in ogni ambito, la revisione esamina la struttura istituzionale del governo e il modo in cui il processo di riforma legislativa è stata effettuata. Si affronta anche la questione della capacità istituzionale ed amministrativa e di come questa influenzerà la credibilità delle riforme, così come quali misure complementari, sia all'interno che all'esterno del Paese, possono aiutare a colmare tali lacune.²⁷⁶

La *Policy Framework for Investment* aiuta i governi a mobilitare investimenti privati in grado di supportare la costante crescita economica e lo sviluppo sostenibile, contribuendo così alla prosperità dei Paesi e dei loro cittadini e alla lotta contro la povertà. Il quadro è stato sviluppato dall'organizzazione da parte dei rappresentanti di 60 governi OCSE e non OCSE in associazione con le imprese, del lavoro, della società civile e altre organizzazioni internazionali e approvato dai ministri dell'organizzazione.

Il quadro è uno strumento flessibile che consente ai Paesi di valutare i loro progressi e di individuare le priorità d'azione in dieci settori di intervento: i) investimenti, ii) la promozione e la facilitazione degli investimenti, iii) commercio, iv) concorrenza, v) imposte, vi) corporale governance, vii) promozione del comportamento responsabile delle imprese, viii) sviluppo delle risorse umane, ix) sviluppo delle infrastrutture e del settore finanziario, x) governance pubblica. Inoltre tre principi si applicano a tutto il quadro: la coerenza, la trasparenza nella formulazione e nell'attuazione delle politiche, e la valutazione periodica dell'impatto delle politiche esistenti e proposte.

Il PFI riconosce che la creazione di un buon clima per gli investimenti preveda l'interazione di governi, imprese e altre parti interessate, così come i mercati di produzione e di vendita. Troppo spesso, i governi si concentrano strettamente sui costi delle attività commerciali o sulla promozione degli investimenti senza prestare sufficiente attenzione al quadro più ampio. La creazione di un buon clima di *business* richiede sforzi da parte del governo nell'espandere le opportunità di mercato per i nuovi operatori, nel migliorare la fornitura di servizi pubblici e l'efficacia della politica anche

²⁷⁶ OECD, "OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014", OECD Publishing, 2015.

attraverso consultazioni pubbliche, nel migliorare la disponibilità e la qualità degli input e l'efficienza dei mercati dei capitali e del lavoro. Inoltre facilita l'accesso ai fattori di produzione importati, promuove l'innovazione e il trasferimento tecnologico rendendo i mercati più competitivi e proteggendo i diritti di proprietà intellettuale, incoraggia le imprese a fare la loro parte attraverso codici autoregolatori di corporate governance e di comportamento responsabile, oltre che attraverso la formazione dei dipendenti e dei collegamenti con i fornitori locali. Attraverso questa review condotta in stretta collaborazione con il governo birmano e una task force di 17 ministeri ed agenzie, l'OCSE prevede una valutazione obiettiva delle riforme adottate e da adottare e dei progressi compiuti in Myanmar. L'organizzazione inoltre condivide le esperienze di come altri Paesi, ad esempio il Vietnam, abbiano affrontato le stesse sfide quando erano in una simile fase di transizione.

Le principali Raccomandazioni pervenute dall'analisi della revisione vertono sull'instaurazione di un vero Stato democratico. E' generalmente riconosciuto che il governo del presidente U Thein Sein abbia avviato un processo di democratizzazione tale da consentire alla società civile di prosperare, ma vi è ancora molto da fare per una reale e totale riconciliazione e democratizzazione del Paese. I cessate il fuoco sono stati raggiunti con la quasi totalità dei gruppi etnici, i prigionieri politici sono stati rilasciati, le elezioni si sono svolte con successo. Oltre a ciò, è emerso il necessario snellimento degli apparati governativi, l'avvio di consultazioni pubbliche sulle riforme in corso, mentre uno sforzo trasversale è stato auspicato in termini di emanazione di atti legislativi coerenti, non solo con il quadro regolamentare interno, ma anche con gli obblighi internazionali. Le nuove leggi sul lavoro contribuiranno al raggiungimento degli standard internazionali in materia di diritti dei lavoratori e diritti umani: il governo dovrà dimostrare le capacità per fare in modo che tali standard vengano rispettati su tutto il territorio, soprattutto sui confini. La formazione di sindacati nell'ambito della *Labour Organisation Law* (2012) contribuirà a garantire che i diritti dei lavoratori vengano protetti, poiché l'avere leggi in materia in vigore non garantisce che questi vengano sempre applicati. A ricompensa di questi sforzi significativi, il Paese è stato riammesso all'interno dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Il governo ha

anche istituito una Commissione nazionale per i diritti umani in Myanmar (MNHRC) per affrontare tali fondamentali questioni.²⁷⁷

In questo ambiente incerto e in continua evoluzione, e data l'eredità degli investimenti del passato che in genere hanno fornito assai pochi benefici per la popolazione locale oltre che essere connessi agli abusi dei diritti umani, è necessario che la società civile e i governi svolgano un ruolo complementare al fine di garantire che gli investimenti in Myanmar contribuiscano allo sviluppo inclusivo e sostenibile.

Le principali carenze dell'attuale quadro normativo birmano riguardano l'insufficiente protezione degli investimenti, la pressochè inesistente tutela dei diritti di proprietà intellettuale, il difficile accesso all'arbitrato internazionale e ad altre misure di conciliazione e mediazione, il complicato meccanismo di autorizzazione all'investimento, le restrizioni settoriali previste dai decreti attuativi della legge sugli investimenti diretti esteri, ed infine, l'assai spinoso problema dell'accertamento e della protezione dei diritti reali sui terreni.²⁷⁸

Le imprese multinazionali quindi, come apportano capitali, tecnologie e accesso ai mercati globali, possono contribuire allo stesso modo agendo in modo responsabile, in altre parole sottostando alle leggi locali del paese ospitante anche quando esse non vengono applicate, ed aderendo alle norme internazionali di comportamento al di là di ciò che viene richiesto dal governo ospite. Gli investitori stranieri devono, di conseguenza, impegnarsi a vigilare per garantire che i loro investimenti non provochino danni e che rispettino pienamente sia le leggi birmane, sia le aspettative internazionali per quanto riguarda la condotta di business responsabile nelle zone di governance debole. I governi dei Paesi di origine delle multinazionali possono svolgere un ruolo attivo in questo senso, esprimendo delle aspettative per il comportamento delle imprese. Ciò può avvenire, ad esempio, attraverso le linee guida dell'OCSE, alle quali le imprese devono aderire per conformarsi alle aspettative degli esecutivi. Andando oltre, il governo degli Stati Uniti richiede, ad esempio, la prova che gli investitori americani in Myanmar agiscano in modo responsabile, attraverso obblighi di comunicazione a cadenza annuale. La review dell'OCSE descrive e riassume qui di seguito le azioni che i

²⁷⁷ OECD, "OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014", cit.

²⁷⁸ Farnesina, Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, "Evento a Yangon di presentazione della Investment Policy Review sul Myanmar e delle linee guida OCSE", 10 Marzo 2014, www.infomercatiesteri.it

governi adottano o consigliano alle aziende (alcune sono persino specifiche per il Myanmar).

- Ratificare le principali convenzioni sui diritti umani internazionali, sul lavoro e sull'ambiente. Modificare e far rispettare la legislazione nazionale in linea con tali norme.
- Espandere il ruolo della società civile (ad esempio sindacati, organizzazioni della comunità locale) per aiutare a garantire che le nuove leggi a tutela dei lavoratori e dei diritti umani siano effettivamente attuate.
- Rafforzare l'indipendenza e ampliare il mandato della Commissione nazionale per i diritti umani in termini di indagini, azioni di sensibilizzazione e di educazione sui diritti umani.
- Fornire un'adeguata protezione dei diritti di proprietà, tra cui la terra appartenente agli autoctoni. Promuovere il libero, preventivo e informato consenso per le acquisizioni e i trasferimenti di terreni. Sviluppare meccanismi di reclamo e risarcimento alle vittime.
- Promuovere la trasparenza delle entrate, come ad esempio attraverso l'Iniziativa di trasparenza delle industrie estrattive.
- Accertarsi che le imprese nazionali si conformino ai nuovi standard di comportamento e perseguano eventuali violazioni.
- Preparare piani settoriali che comprendono investimenti responsabili (come è stato fatto nel settore turistico).
- Cooperare con i governi dei Paesi di origine delle imprese multinazionali che investono in Myanmar, per promuovere il rispetto delle linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali e principi guida delle Nazioni Unite sul business e diritti umani.²⁷⁹

Successivamente alle linee guida Ocse e in seguito ad una serie di fallimenti nel tentativo di introdurre un atto regolatore internazionale per le imprese, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan annunciò la creazione del Global Compact al World Economic Forum di Davos, in Svizzera, nel 1999. Si tratta di un'iniziativa dell'organizzazione delle Nazioni Unite sul tema della responsabilità sociale delle imprese. In questo modo, le imprese sono chiamate ad impegnarsi in un meccanismo

²⁷⁹ OECD, "OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014", cit.

per l'integrazione consapevole di tali principi all'interno delle strategie aziendali e delle operazioni quotidiane, in modo da diffonderne il rispetto e al fine di condividere con altre imprese ed attori sociali le esperienze concretizzate.

Nel suo appello, il Segretario Generale invitava i leader dell'economia mondiale ad aderire al Global Compact, un "patto globale" per l'appunto, con lo scopo di unire imprese, agenzie, organizzazioni sindacali e sociali, ONG, al fine di promuovere la responsabilità sociale d'impresa attraverso il rispetto volontario e la promozione di dieci principi fondamentali relativi ai diritti umani, al lavoro, all'ambiente e alla lotta alla corruzione. Si tratta di principi condivisi universalmente in quanto derivati dalla Dichiarazione universale dei Diritti Umani, dalla Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sui Principi e i Diritti fondamentali nel Lavoro, dalla Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e sullo Sviluppo e dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione.²⁸⁰ Si auspica che il rispetto e l'applicazione di tali principi divenga una pratica aziendale condivisa e comunemente utilizzata.²⁸¹ Con oltre 8700 firmatari in tutto il mondo, il Global Compact può quindi essere inteso come un meccanismo che incorpora il linguaggio dei diritti umani e l'etica nelle pratiche di business aziendali e locali. La partecipazione è volontaria, ma l'adozione del documento stabilisce una serie di obblighi in capo alle nazioni aderenti, le quali devono comunicare regolarmente i progressi dell'implementazione dei dieci principi. Le mancanze saranno "punite" con note di demerito e l'assegnazione dello status di "Paese non comunicante". Se entro un anno non saranno ricevute ulteriori comunicazioni, il Paese sarà eliminato dalla lista di aderenti, e verrà fatta comunicazione di ciò sul sito ufficiale del Global Compact.²⁸² Tuttavia, viene spesso criticato in quanto elitario e incapace di controllare e far rispettare i principi ai suoi membri. Per tale ragione è stato indicato come niente di più di una sofisticata piattaforma per le relazioni pubbliche imprenditoriali.

I principi sono i seguenti:

Diritti umani

²⁸⁰ Global Compact Italia, "L'ONU per la responsabilità sociale delle imprese: Il Global Compact", www.globalcompactitalia.org

²⁸¹ Perrini F., Tencati A., "Corporate social responsibility. Un nuovo approccio strategico alla gestione d'impresa", EGEA, 2008.

²⁸² Brino V., Perulli A., "Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro", cit.

Principio I: Alle imprese è richiesto di promuovere e rispettare i diritti umani universalmente riconosciuti nell'ambito delle rispettive sfere di influenza;

Principio II: di assicurarsi di non essere, seppure indirettamente, complici negli abusi dei diritti umani;

Lavoro

Principio III: Alle imprese è richiesto di sostenere la libertà di associazione dei lavoratori e riconoscere il diritto alla contrattazione collettiva;

Principio IV: L'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato e obbligatorio;

Principio V: L'effettiva eliminazione del lavoro minorile;

Principio VI: L'eliminazione di ogni forma di discriminazione in materia di impiego e professione;

Ambiente

Principio VII: Alle imprese è richiesto di sostenere un approccio preventivo nei confronti delle sfide ambientali;

Principio VIII: Di intraprendere iniziative che promuovano una maggiore responsabilità ambientale;

Principio IX: Di incoraggiare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie che rispettino l'ambiente;

Lotta alla corruzione

Principio X: Le imprese si impegnano a contrastare la corruzione in ogni sua forma, incluse l'estorsione e le tangenti.²⁸³

Nel maggio 2012, è stato lanciato con successo dal Segretario dell'ONU Ban Ki-moon il progetto locale del Global Compact in Myanmar: *“In order to deliver prosperity and opportunity widely, Myanmar needs strong and inclusive markets. Business has to be*

²⁸³ ONU, “Dichiarazione d'impegno al rispetto dei principi del Global Compact”, 30 Giugno 2008, www.unglobalcompact.org

the backbone of growth. However, investment and business activity must be sustainable and responsible, upholding the highest standards of business ethics.”²⁸⁴

Oltre a rinnovare la legislazione nazionale con nuove norme per attrarre investimenti, il governo birmano deve garantire che gli operatori economici all'interno della sua economia obbediscano alla nuova legislazione. Ciò è particolarmente importante nel contesto birmano dato il ruolo che le imprese economiche statali (IES) svolgono nei settori chiave dell'economia. Il governo chiede di investire in modo responsabile congiuntamente alle proprie aziende, soprattutto perché gli investitori stranieri sono tenuti a formare joint venture con imprese nazionali. Infatti, Aung San Suu Kyi ha opportunamente messo in guardia gli investitori stranieri, in modo che questi non stipulino accordi commerciali con le imprese locali ancora strettamente legate ai militari o a qualche personalità politica.²⁸⁵ L'iniziativa è stata approvata da quindici importanti imprenditori birmani che hanno espresso il loro impegno nel sostenerne i principi fondamentali. Una di queste è l'Unione di Myanmar Federazione delle Camere di Commercio e dell'Industria (UMFCCI). Resta lecito chiedersi se la questione del Global Compact abbia il potenziale per costituire un' iniziativa efficace per promuovere il business etico e il rispetto dei diritti umani in Myanmar. D'altra parte, in Birmania sta aprendo nuove opportunità per gli investitori etici. In questo senso, l'impatto a lungo termine del Global Compact potrebbe portare significativi incrementi nel rispetto dei diritti umani in Birmania. Una dichiarazione pubblica di sostegno al Global Compact dimostra non solo un sincero impegno nell'attuare i principi di CSR, ma segnala anche ai potenziali clienti i valori aziendali che sono tenuti a tenere nel caso di future *partnership*. Inoltre contribuirebbe ad innalzare il livello di CSR nel Paese e condurrebbe ad un aumento delle aspettative di futuri partner e agenzie. Costituisce un auto-impegno per la sostenibilità e la responsabilità sociale delle imprese. Anche il conglomerato militare birmano del settore delle gemme Union of Myanmar Economic Holdings (UMEHL) sta prendendo in considerazione di attuare i principi del UNGC. Secondo un funzionario delle Nazioni Unite, il Global Compact può garantire alle imprese birmane nuove e concrete opportunità di apprendere competenze che implementino la sostenibilità aziendale. Inoltre esso può sviluppare: opportunità di rete

²⁸⁴ “Introduction of Global Compact in Myanmar ‘Milestone’, Says Secretary-General, Describing Country as ‘Well Placed to Leap-Frog Up Development Ladder’”, 1 Maggio 2012, www.un.org

²⁸⁵ OECD, “OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014”, cit.

a livello nazionale, regionale e globale con aziende come la pensano, un'associazione con l'ONU, una vasta piattaforma di apprendimento sulle sfide alla sostenibilità, un'opportunità di impegnarsi in un'azione collettiva e di entrare in progetti di partenariato con le Nazioni Unite e le sue agenzie, oltre all'accesso alle risorse pratiche e a linee guida all'avanguardia sui temi rilevanti di sostenibilità.²⁸⁶

I firmatari sono tenuti a formare una compatta rete locale (Global GCLN) costituita per facilitare il mantenimento dei contatti con New York e per sviluppare conoscenze specifiche.

²⁸⁶ Kenneth K, Hanlon R., “Myanmar’s China Threat: How the UN global Compact is changing development in Southeast Asia”, 25 Giugno 2014, www.web.isanet.org

Il diritto al lavoro costituisce un diritto sociale fondamentale e il presupposto per la realizzazione e il sostentamento della persona e del suo nucleo familiare. Deve essere opportunamente garantito a partire dalla libertà in capo all'individuo di poter scegliere se e come svolgere la propria attività lavorativa. Ciò è possibile rifiutando ed abolendo qualsiasi tipologia e prassi di limitazione del libero arbitrio, come il lavoro forzato e le pratiche ad esso affini. Questi fenomeni impediscono il godimento di tale diritto, inscindibile ed insito nell'essere umano in quanto tale. Il lavoro forzato risulta prassi consolidata fin dall'antichità, e nonostante abbia mutato caratteristiche e assunto nuove forme riassumibili nel termine "schiavitù moderne", continua ad essere presente tutt'ora in qualsiasi economia e società del globo. Tale termine comprende: il traffico di schiavi, la servitù della gleba, il lavoro forzato, la schiavitù per debiti, l'imposizione del matrimonio, lo sfruttamento sessuale. Questa tesi ha quindi voluto *in primis* delimitare i confini del fenomeno e delle pratiche a questo assimilabili, come la schiavitù, la servitù e la tratta di esseri umani, per mezzo di un'analisi dei significati e della normativa succedutasi nel tempo fino a giungere a quella attuale. Prima di tutto, è risultato necessario confrontare il concetto di lavoro forzato con quello di schiavitù e successivamente con quello di servitù, dal momento che non costituiscono sinonimi ma possiedono caratteristiche diverse tra loro. L'analisi storica e normativa ha sottolineato come il fattore discriminante tra le prassi sia il grado di assoggettamento, di dominio della vittima. Se questo è totale, ossia la persona subisce un processo di reificazione, è considerabile uno schiavo; se è parziale o limitato all'ambito lavorativo può considerarsi servo o vittima di lavoro forzato, e conserva la sua umanità. In tutti e tre i casi è comune l'impossibilità di mutare la propria situazione.

Il lavoro forzato colpisce in particolare modo gli individui socialmente più vulnerabili, quali donne, bambini, migranti, e minoranze etniche, non solo relativamente ai Paesi poveri e in via di sviluppo, ma anche quelli economicamente più avanzati. Secondo le ultime ricerche dell'ILO condotte nel 2012, le vittime del lavoro forzato ammonterebbero a 21 milioni, e non vi è alcun segnale che il numero sia in calo. I principali sfruttatori del lavoro forzato oggi sono gli agenti privati e le imprese.

L'imposizione da parte dello Stato o dalle sue istituzioni sembra essere diminuita in tutto il mondo, o perfino del tutto scomparso nella maggior parte dei Paesi. Tuttavia, in Myanmar lo Stato ha sistematicamente imposto il lavoro forzato sulla popolazione attraverso le autorità militari per anni. Oltre ai lavori forzati, negli ultimi decenni hanno avuto luogo ulteriori gravi violazioni dei diritti umani.

Con il presente elaborato si è voluto indagare le cause del fenomeno del lavoro forzato da un punto di vista culturale e sociale, analizzando gli antecedenti storici, la variegata popolazione multietnica e l'economia, la quale è stata chiusa e sottosviluppata per molti anni. Il Myanmar è uno stato membro delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, i quali possiedono dettagliati e approfonditi meccanismi per cercare di far garantire la protezione dei diritti umani, e in particolare quelli relativi al lavoro. Quando uno Stato ha proceduto a ratificare una Convenzione internazionale per la protezione dei diritti umani, successivamente ha l'obbligo di rispettarne le disposizioni. Qualora dimostri di non esserne in grado o di non voler fare ciò che implica la ratifica, è possibile che l'organizzazione ricorra ai meccanismi in suo potere. Questo lavoro ha cercato di descrivere, per mezzo di un'analisi storiografica, come i diversi strumenti in capo all'Organizzazione Internazionale del Lavoro siano stati applicati e come abbiano influenzato il governo birmano nel corso del processo di democratizzazione e apertura al mondo avvenuto. La tesi ha esaminato una notevole quantità di risoluzioni e relazioni dell'ILO per un lungo periodo che va dal 1990 fino agli anni recenti. La popolazione birmana conobbe una realtà di sofferenze e soprusi da parte dell'esercito militare statale da quando venne istituita la giunta militare: dopo anni di dialoghi e negoziati negati, nel 2000 l'ILO dovette applicare, per la prima volta nella sua storia, l'articolo n.33 del suo Statuto. In seguito all'arresto della leader dell'opposizione Aung San Suu Kyi nel 2003, le sanzioni economiche degli altri Paesi disposte dall'articolo 33 vennero attuate: purtroppo non ebbero l'esito sperato, a causa del rifiuto di supportarla da parte dell'ASEAN e dei maggiori partner commerciali birmani quali Russia, Giappone e Cina. Oltretutto danneggiarono principalmente la popolazione comune e non il regime militare. Nonostante ciò, anche grazie alla pressione internazionale, l'atteggiamento del governo birmano, soprattutto in seguito alle elezioni del 2011, si aprì verso un dialogo costruttivo con l'organizzazione.

Ho ritenuto di fondamentale importanza concentrare l'analisi sull'operato e l'attività

normativa dell'ILO. Da sempre infatti, l'organizzazione si pone come obiettivo il contrasto e l'eliminazione del lavoro coercitivo e il rispetto dei diritti del lavoratore, innalzandoli a diritti sociali fondamentali. Per tale motivo ha predisposto la *Convenzione n. 29/1930 sul lavoro forzato* e obbligatorio e la *Convenzione n. 105/1957 sull'abolizione del lavoro forzato*, le quali rientrano all'interno delle otto Convenzioni fondamentali elaborate dall'organizzazione dette *Core Labour Standards*, contenute nella *Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro* del 1998. Questa impegna tutti gli Stati a rispettare il divieto al lavoro forzato e tutti gli altri *Core Labour Standards* divenuti così fondamentali indipendentemente dall'adesione: la libertà di organizzazione e di contrattazione collettiva, il divieto di sfruttamento minorile e il divieto di discriminazione nei luoghi di lavoro. In seguito alla visione dettagliata delle due Convenzioni prima citate, si è ritenuto opportuno completare l'analisi dell'iter legislativo compiuto dall'organizzazione esaminando le fonti normative più recenti in materia di lavoro forzato: il *Protocollo n. 29/2014 relativo alla Convenzione n. 29/1930 sul lavoro forzato e obbligatorio*, la *Raccomandazione n. 203/2014 sulle misure complementari per la soppressione effettiva del lavoro forzato* e altre Convenzioni minori come la *Convenzione n. 189/2011 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici*. Nonostante il Myanmar avesse ratificato la Convenzione sul lavoro forzato molto tempo addietro, ciò non ha impedito il perpetuarsi del fenomeno. L'organizzazione ha offerto alle autorità birmane assistenza tecnica e di supporto su come modificare la legislazione nazionale sul lavoro forzato per renderlo conforme alle norme internazionali. Inoltre ha avviato attività di sensibilizzazione e assistenza sul funzionamento del meccanismo di denuncia per le vittime sulla base del protocollo d'intesa. Il limite dell'ILO si concretizza nell'applicazione dei diritti che va a salvaguardare: infatti, l'organizzazione non possiede alcun potere coercitivo affinché gli Stati membri siano obbligati a rispettare i *Core Labour Standards*.

Lo studio del caso birmano non poteva definirsi completo senza una riflessione di tipo economico. Ho voluto indagare come la problematica del divieto del lavoro forzato e il rispetto dei diritti umani e dei lavoratori siano stati implementati all'interno della logica di mercato, sia del sistema ASEAN che delle imprese multinazionali. Essendo un Paese rimasto isolato per molti anni, la sua schiusura ha attirato numerosi capitali esteri e imprese internazionali volenterose di investire nella sua arretrata economia. E'

necessario, però, che quest'ultime agiscano in modo responsabile e sostenibile, tutelando i diritti della popolazione, impedendo le prassi del lavoro coercitivo e assicurando che il diritto sociale venga rispettato all'interno degli accordi commerciali. Non sono la Birmania, ma l'intera regione presenta problematiche relative al diritto del lavoro: settore informale sviluppato, discriminazioni lavorative, pratiche di lavoro forzato, scarsa formazione dei lavoratori, ecc. Basti pensare che solo tre Stati appartenenti all'ASEAN su dieci hanno ratificato tutte le Convenzioni ILO. Per tale motivo nel 2008 l'Associazione delle Nazioni del Sud est asiatico (ASEAN), di cui la Birmania fa parte, ha adottato la Carta dell'ASEAN al fine di istituire un organo apposito (AICHR) e di promuovere e tutelare i diritti umani e attraverso le sue disposizioni.

Successivamente si è affrontata l'evoluzione normativa avvenuta in Myanmar per rinnovare l'obsoleta legislazione che regolava gli investimenti esteri. E' subito risultato lampante come il governo si sia adoperato negli ultimi anni per attirare ricchezza e imprese all'interno del territorio, per migliorare le capacità e la produttività dei lavoratori e per preservare il prezioso ambiente naturale birmano. Le norme più importanti che sono state esaminate sono: *Foreign Investment Law 2015*, *Company Act 2015*, *Myanmar Special Economic Zone Law No. 1/2014*, *Employment and Skill Development Law No. 29/2013*, *The Telecommunication Law No. 31/2013*, *The Environmental Conservation Law No. 9/2012*. Si auspica che queste vengano effettivamente applicate dal governo. A tali norme devono sottostare le imprese multinazionali, le quali, insieme ai codici di eteroregolazione (Linee guida OCSE e Global Compact) imposti dalle organizzazioni internazionali e alla Responsabilità sociale d'impresa (CSR), devono provvedere e contribuire allo sviluppo inclusivo e sostenibile del Paese e alla tutela dei diritti umani. L'esigenza di inglobare il rispetto delle norme di giustizia sociale all'interno degli scambi commerciali è aumentato nel corso degli ultimi anni, anche grazie alla pressione e all'interesse dell'opinione pubblica: così facendo, si è in grado di ridurre le pratiche commerciali sleali da parte delle imprese, che approfittano delle lacune normative sociali per ottenere un vantaggio competitivo.

Nel corso della redazione di questa tesi, mi sono soffermata a chiedermi se il problema del lavoro forzato in Birmania, e più in generale nel mondo, avesse una reale soluzione.

Il parere dell'autrice è che non si stia facendo ancora abbastanza: sono ancora molti i governi nazionali che non affrontano la questione con la dovuta importanza e le imprese che approfittano di tale disinteresse, sottovalutando le relative implicazioni sulla popolazione. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha svolto un lavoro incessante in Myanmar affinché la pratica cominciasse ad essere eliminata dalle prassi dell'esercito e venisse considerata inaccettabile dal governo, ma ancora oggi non è stata eliminata completamente. Tuttavia sono passati più di vent'anni prima che si vedessero i primi progressi, e risulta quindi lampante il limite dell'organizzazione che difficilmente riesce a fornire una reale soluzione nel breve periodo. Per tale motivo si è concluso che il sistema e gli strumenti legislativi internazionali attualmente attivi non sono sufficientemente efficaci: si auspica, quindi, ad un'azione più concreta ed efficace da parte dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro per eradicare definitivamente il fenomeno.

Risulta inoltre necessaria l'azione congiunta e collaborativa dei governi nazionali assieme alle organizzazioni internazionali e alle imprese, soprattutto multinazionali. Fondamentale è il nuovo ruolo che quest'ultime e gli Stati sono chiamati ad assumere al fine di tutelare il lavoratore e di combattere ogni fattispecie di sfruttamento nei Paesi in cui i diritti umani e il diritto al lavoro non vengono rispettati. Molte aspettative sono state riposte in seguito alla recente approvazione dell'Agenda 2030 dell'ONU, la quale riunisce i nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile a livello globale. Lo stesso Papa Francesco, alla Conferenza sulla tratta di essere umani tenutasi a Madrid nell'Ottobre del 2015, invita ad *“adottare misure immediate ed efficaci per debellare il lavoro forzato e porre fine alle nuove forme di schiavitù e alla tratta di essere umani, assicurando il divieto e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, compreso il reclutamento e l'utilizzo di bambini soldati ed entro il 2025 porre fine al lavoro infantile in tutte le sue forme”*.

Per tale motivo vi è, infine, la necessità che lo stesso mercato del lavoro cambi, passando da un sistema prevalentemente informale ad uno formale, senza alcun tipo di discriminazione per i suoi lavoratori. Come dichiarò il Diretto Generale dell'ILO Guy Ryder²⁸⁷ *“(...) il lavoro dignitoso è un motore fondamentale dello sviluppo (...) La formalizzazione del lavoro porta protezione e condizioni migliori per i lavoratori;*

²⁸⁷ 103^ Conferenza Internazionale del Lavoro, 28 Maggio 2014.

garantisce una concorrenza equa e migliora la sostenibilità delle imprese; genera entrate e rafforza l'autorità dei governi (...). Vi è inoltre "la necessità di iscriverne i posti di lavoro dignitosi e la protezione sociale fra gli obiettivi espliciti dell'Agenda di sviluppo post-2015 delle Nazioni Unite".

Riferimenti bibliografici

“Birmania, Aung San Suu Kyi alle minoranze: stato federale”, in www.quotidiano.net, Roma, 13 Gennaio 2016.

“Constitution of the Republic of the Union of Myanmar”, 2008, www.burmalibrary.org

“Enciclopedia del diritto”, Annali, Giuffrè Editore, Volume 5.

“ILO Director-General calls on governments to take action to end modern slavery”, 2 Dicembre 2015, www.ilo.org.

“Introduction of Global Compact in Myanmar ‘Milestone’, Says Secretary-General, Describing Country as ‘Well Placed to Leap-Frog Up Development Ladder’”, 1 Maggio 2012, www.un.org

“Myanmar Special Economic Zone Law, 2014” (2014, The Pyidaungsu Hluttaw Law No.1/2014), 23 Gennaio 2014.

“Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar”, Human Rights Council, A/HRC/13/48, 10 Marzo 2010.

“The Asean Declaration (Bangkok Declaration)”, Bangkok, 8 August 1967. www.asean.org

“The Investment Law of 2015”, www.burmalibrary.org

“The State-owned Economic Enterprises Law” - SLORC Law No. 9/89

“World Leaders Adopt Declaration Reaffirming Rule of Law as Foundation for Building Equitable State Relations, Just Societies”, un.org, 24 Settembre 2012.

Abati R., “I Diritti umani. Concetti fondamentali ed evoluzione storica”, 2009.

Acharya A., “Asia Is Not One” The Journal of Asian Studies Vol. 69, No.4 (Novembre) 2010.

Allen & Overy, “Myanmar’s historic transition – Implications for foreign investors”, Marzo 2016, www.allenoverly.com

Amirante A., “La nuova carta dell’ASEAN”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

Arendshorts J., “The Dilemma of Non-Interference: Myanmar, Human Rights, and the ASEAN Charter”, in Northwestern Journal of International Human Rights, 2009.

- Arlacchi P., "Schiavi. Il nuovo traffico di esseri umani", Rizzoli, Milano, 1999
- ASEAN, "ASEAN Political Security Community Blueprint", 1 Marzo 2009.
- Association of Southeast Asian Nations, "The ASEAN Charter", 2007. www.asean.org
- Bales K., "I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale", Feltrinelli, Milano, 2000.
- BBC, Burma tells Aung San Suu Kyi: «call us Myanmar», in BBC News, 29 giugno 2012.
- Beyer W., "Assessing as ASEAN Human Rights Regime", Master Thesis, Faculty of Law und University, 2011.
- Bodega D., Scarlatti G., "organizzazione", Egea, Milano, 2013.
- Bonfanti A., "Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente: profili di diritto internazionale pubblico e privato", Giuffrè Editore, Milano, 2012.
- Bowman V., "Myanmar and CSR: Creating and Implementing Successful Strategy", Myanmar Centre for Responsible Business, 25 Febbraio 2014, <http://www.myanmar-responsiblebusiness.org>
- Brighi C., "Il pavone e generali - Birmania: storie di un Paese in gabbia", Dalai Editore, 2006.
- Brino V., Perulli A., "Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro", Giappichelli Editore, Torino, 2015.
- Burke J., "Thousands line streets of Rangoon to hail Barack Obama", The Guardian, 19 Novembre 2012, www.theguardian.com
- BurmaNet News, "Irrawaddy: Massive cheating reported from Referendum polling stations", 10 Maggio 2008.
- Carchedi F., "Schiavitù di ritorno", Maggioli Editore, 2010.
- Carnevale C., "Stakeholder, Csr ed economie di mercato. La complementarietà delle sfere economico-istituzionali", Franco Angeli, Milano, 2014.
- Central Statistical Organization (CSO), "Statistical Yearbook 2008 e 2009"
- Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Document 52011DC0681, <http://eur-lex.europa.eu>.
- Corriere della Sera, "Storico voto in Myanmar, netta vittoria di Ann San Suu Kyi : al suo partito 40 seggi", 1 Aprile 2012, www.corriere.it

Cosci S., Felice F., Guarini G., Iannone R., Sist F., “La Responsabilità sociale d'impresa, sviluppo sostenibilità ed economia sociale di mercato”, Editrice APES, Roma, 2012.

Daviv M., “La tutela del grave sfruttamento lavorativo ed il nuovo articolo 603bis c.p.”, 26 settembre 2011, www.altalex.com

Di Turi C., “Globalizzazione dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro”, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

Donnelly J., International Human Rights, Westview Press, 2007.

Romano C., Romano E., Commento teorico-pratico del nuovo codice penale, Roma 1930.

Eiss P. K., “Free and Unfree Labour: The Debate Continues Review”, Journal of Social History, vol.34.1, 2000.

European Union Delegation to Myanmar, “The European Union (EU) and Myanmar hold second bilateral Human Rights Dialogue”, 18 Giugno 2015, www.eeas.europa.eu

Farnesina, Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “Evento a Yangon di presentazione della Investment Policy Review sul Myanmar e delle linee guida OCSE”, 10 Marzo 2014, www.infomercatiesteri.it

Federation of Trade Unions Burma, “Rapporto su tortura, lavoro forzato e altri abusi dei diritti umani dei lavoratori”, 28 febbraio 2010.

Ferrini C., “Diritto penale romano”, Milano, 1899.

Fondazione Internazionale Lelio Basso, “Il lavoro servile e le forme di sfruttamento para- schiavistico”, Roma, 2000.

Forti M., “La signora di Narmada. Le lotte degli sfollati ambientali nel Sud del mondo”, Feltrinelli, Milano, 2004.

Ginsberg J., “The Association of Southeast Asian Nations”, in Backgrounder, 25 Febbraio 2009.

Global Compact Italia, “L’ONU per la responsabilità sociale delle imprese: Il Global Compact”, www.globalcompactitalia.org

Hadar T. L., “U.S. Sanctions against Burma, A failure on all fronts”, CATO. 26 Marzo 1998.

Hildén M., Mäkinen K., Jantunen J., Jokinen M., Lilja R., Than M., Rantala S, Aung T., “Needs assessment for effective implementation of the Environmental Conservation Law in Myanmar”, UNDP, 2016.

Horsey R., “Ending Forced Labour in Myanmar: Engaging a Pariah Regime”, Routledge, Abingdon, 2011.

Htin Lynn Aung, “New investment laws in limbo”, in Myanmar Times, 1 Settembre 2015, www.mmtimes.com

Human Rights Council, “Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar”, A/HRC/13/48, 10 Marzo 2010.

Human Rights Council, “Universal Periodic Review”, Twenty-third session, 2–13 November 2015.

Human Rights Watch, “Intervista con R.T.”, Mizoram, India, Settembre 2006.

International Bar Association, “The Rule of Law in Myanmar: Challenges and Prospects”, Human Rights Institute, Dicembre 2012.

Karen Human Rights Group, Delang C. O., Heppner K., “Suffering in Silence: The Human Rights Nightmare of the Karen People of Burma”, Universal Publishers, Parkland, 2000.

Kenneth K, Hanlon R., “Myanmar’s China Threat: How the UN global Compact is changing development in Southeast Asia”, 25 Giugno 2014, www.web.isanet.org

Kott S., “The forced labour issue between human and social rights, 1947-1957”, Humanity Journal, 2012. humanityjournal.org

Lattanzi F., “Garanzie dei diritti dell’uomo nel diritto internazionale generale”, Giuffrè Editore, Milano, 1983.

Mirabella P., “Una riflessione etica a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo”, Effatà Editrice, Torino, 2009.

Mya Than, “Myanmar in ASEAN: Regional cooperation experience”, ISEAS, Singapore, 2005.

Myanmar Times, “Investment law having desired effect”, 6 Maggio 2013, www.mmtimes.com

Myanmar Times, “Why CSR matters in Myanmar”, 19 Gennaio 2016, www.mmtimes.com

Niccolò Machiavelli, Scritti politici: Il Principe e Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio, Vol. I, Edizione La Universale Barion, Milano 1939

Noury R., “Tra sfruttamento e violenza”, Dicembre 2014, www.diocesipadova.it

OECD, “OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014”, OECD Publishing, 2015.

Pasquali L., “Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con messi non implicati l’uso della forza”, Giappichelli, Torino, 2012.

Pernod R., “Medioevo, un secolare pregiudizio”, Bompiani, 2001.

- Perrini F., Tencati A., “Corporate social responsibility. Un nuovo approccio strategico alla gestione d’impresa”, EGEA, 2008.
- Perulli A., “L’impresa responsabile. Diritti sociali e corporate social responsibility”, Halley Editrice, Macerata, 2007.
- Perulli A., “La responsabilità sociale dell’impresa: verso un nuovo paradigma della regolazione?”, Il Mulino, Milano, 2013.
- Perulli A., La promozione dei diritti sociali fondamentali nell’era della globalizzazione, in Globalizzazione e diritto del lavoro, 2001.
- Piotto I., “Il diritto allo sguardo”, Franco Angeli, Milano, 2010.
- Plant, R., “Modern slavery the concepts and their practical implications” ,ILO, Ginevra, 2014.
- PwC Myanmar, “Myanmar Business Guide”, Luglio 2015.
- Rajah & Tann Asia LLP, New Employment and Skill Development Law (Pyidaungsu Hluttaw Law No. 29/2013), 18 Ottobre 2013, www.lexology.com
- Reid R., Bindloss J., Butler S., “Myanmar (Birmania)”, EDT, 2009.
- Relazione sulla concorrenzialità europea per il 2008 (COM(2008)774) e relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2008) 2853.
- Resta F., “Vecchie e nuove schiavitù: dalla tratta allo sfruttamento sessuale”, Giuffrè Editore, 2008.
- Reza Y. Siregar and C.S. Lim, Vincent, “Real sector propagation of the recent global financial crisis”, The SEACEN Centre, Kuala Lumpur, 2011.
- Romano C., Romano E., “Commento teorico-pratico del nuovo codice penale”, Roma 1930.
- Rosselli A., “La distanza è dentro. Diario di un viaggio di un’emozione nel cuore del Myanmar”, 2015.
- Salam P., “Birmania, l'autista di Suu Kyi Htin Kyaw è il nuovo presidente”, Il Corriere della Sera, 15 Marzo 2016.
- Steinberg, David I. “*Burma, the state of Myanmar*”, Georgetown University Press., 2001.
- The Irrawaddy, “Regime Shrugs Off Effects on Burma of Global Economic Crisis”, 18 Dicembre 2008.
- The Telegraph, “Western sanctions are doing nothing for the people of Burma”, 11 Marzo 2016.

- Thomann L., “Steps to Compliance with International Labour Standards: The International Labour Organization (ILO) and the Abolition of Forced Labour”, VS Research, Bremen, 2008.
- Tilgher A., “Homo faber. Storia del concetto di lavoro nella civiltà occidentale”, Roma 1929.
- Trevisan J., “Il ruolo economico e politico dell’AEAN nel 2016” in Dossier Sud-est Asiatico, 4 Maggio 2016, www.orizzontinternazionali.org
- U.S Department of State, “U.S Relations With Burma”, 4 Maggio 2016, www.state.gov
- United Nations Office on Drugs and Crime, “World Drug Report 2014”, 2014, unodc.org.
- Van Daele J., “ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century”, Peter Lang, Berna, 2010.
- Welford R., Zieger M., “Responsible and Inclusive Business in Myanmar” in CSR Asia, 2013.
- Winkler M.M., “Imprese multinazionali e ordinamento internazionale nell’era della globalizzazione”, Giuffrè Editore, Milano, 2008.
- World Bank Group, “Myanmar: Ending poverty and boosting shared prosperity in a time of transition”, 2014.
- Zanghi C., “La protezione internazionale dei diritti dell’uomo”, Giappichelli editore, Torino, 2006.
- Zilio Grandi G., “Diritti sociali”, Novissimo digesto italiano delle discipline giuridiche, UTET Giuridica, vol. Vol. 1, pp. 1-17, 2009.

Normativa ILO e ONU

- ILO, “ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity in Myanmar”, Regional Office for Asia and the Pacific, 2015.
- ILO, “Combating Forced Labour - A Handbook for Employers & Business”, Ginevra, 2015.
- ILO, “Convenzione 189 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici”, ILO, 16 Giugno 2011.
- ILO, “Convenzione 29 sul lavoro forzato e obbligatorio”, ILO, Ginevra, 28 Giugno 1930.

ILO, “Convenzione numero 105 sull’abolizione del lavoro forzato”, 25 Giugno 1957.

ILO, “Convenzione numero 111 sulla discriminazione (impiego e professione)”, Ginevra, 4 Giugno 1958.

ILO, “Convenzione sulle lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011”, Ginevra, 1° giugno 2011.

ILO, “Costituzione dell’organizzazione internazionale del lavoro”, ILO, Ginevra, 20 Aprile 1948.

ILO, “Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)”, Ginevra, Novembre 2010.

ILO, “Dichiarazione dell’ILO sui principi e i diritti fondamentali del lavoro e suoi seguiti”, Ginevra, 18 giugno 1998.

ILO, “General Survey concerning the Forced Labour Convention”, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), 2007, ILO.

ILO, “Global Employment Trends 2012”, Ginevra, 2012.

ILO, “ILO: The youth employment crisis: A call for action, Resolution and conclusions of the International Labour Conference”, Ginevra, 2012.

ILO, “Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration, Challenges and Opportunities”, Ufficio Regionale per l’Asia e il Pacifico, 2007.

ILO, “Marking progress against child labour - Global estimates and trends 2000-2012”, 2013.

ILO, “Measures, including action under article 33 of the Constitution of the International Labour Organization, to secure compliance by the Government of Myanmar with the recommendations of the Commission of Inquiry established to examine the observance of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)”, ILO, Ginevra, 1999.

ILO, “Profits and poverty: the economics of forced labour”, Ginevra, 2014.

ILO, “Protocollo 29 del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930”, Ginevra, 11 Giugno 2014.

ILO, “Raccomandazione numero 203 sul lavoro forzato (misure complementari) del 2014”, Ginevra, 28 maggio 2014.

ILO, “Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Ginevra, 2 Luglio 1998.

ILO, “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations”, Part 1A, ILO, Ginevra, 1999.

ILO, “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations”, Report III Part 1A, ILO, Ginevra, 2001.

ILO, “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2002” Report III Parte 1A, ILO, Ginevra, 2002.

ILO, “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2004” Report III Parte 1A, ILO, Ginevra, 2004.

ILO, “Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2005”, Report III Parte 1A, ILO, Ginevra, 2005.

ILO, “Stopping forced labour”, Ginevra, 8 Maggio 2001.

ILO, “The Decent Work Agenda - Looking back, looking forward: A growing consensus”, 1 Agosto 2008, www.ilo.org

ILO, “The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009”, ILO, Ginevra, 2009.

ILO, “Uno sguardo sull’ILO, 2007, www.ilo.org

ILO, Nota introduttiva de “L’Agenda del lavoro dignitoso”, 25 ottobre 2011, www.ilo.org

ILO, Report of the commission of inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)”, Vol. LXXXI, 1998, ILO, www.ilo.org.

Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Ginevra, 2 Luglio 1998, para. 85.

Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Ginevra, 2 Luglio 1998, para. 536

ONU, “Convenzione concernente la schiavitù”, Ginevra, 25 Settembre 1926.

ONU, “Convenzione supplementare sull’abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù”, Ginevra, 7 settembre 1956.

ONU, “Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo”, Parigi, 10 Dicembre 1948.

ONU, “Dichiarazione d’impegno al rispetto dei principi del Global Compact”, 30 Giugno 2008, www.unglobalcompact.org

ONU, “Our Common Future” della Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo, 1987.

ONU, “Patto internazionale sui diritti civili e politici”, Ginevra, 16 Dicembre 1966.

ONU, “Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali”, New York, 16 Dicembre 1966, ONU.

ONU, “Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria”, Palermo, 15 Dicembre 2000.

ONU, “Protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, sopprimere e punire la tratta delle persone, in particolare di donne e bambini”, 15 Novembre 2000.

ONU, “Situation of human rights in Myanmar”, 25 September 2012.

Sitografia

www.allenoverly.com

www.altalex.com

www.antislavery.org

www.asean.org

www.atlas.media.mit.edu

www.birmaniademocratica.org

www.burmalibrary.org

www.corriere.it

www.csostat.gov.mm

www.data.worldbank.com

www.diocesipadova.it

www.ec.europa.eu

www.eeas.europa.eu

www.globalcompactitalia.org

www.ilo.org

www.infomercatiesteri.it

www.lexology.com

www.mmtimes.com

www.myanmar-responsiblebusiness.org

www.orizzontinternazionali.org

www.quotidiano.net

www.repubblica.it

www.state.gov

www.theguardian.com

www.unglobalcompact.org

www.unglobalcompact.org

www.we.isanet.org