

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Scuola di Scienze Politiche

Corso di laurea magistrale in

Relazioni Internazionali

Tesi di Laurea in

Politics of contemporary Asia

TITOLO

**Eradicare il lavoro forzato:
la sfida dell'OIL in Birmania**

CANDIDATO

Nicola Puccinelli

RELATORE

Antonio Fiori

Sessione III

Anno Accademico 2014/2015

Indice

p. 4		Introduzione
6	I	Nel labirinto birmano
9	1	L'età precoloniale
10	2	Il periodo coloniale
13	3	Dall'occupazione giapponese all'indipendenza
16	4	Il periodo parlamentare
18	5	Il colpo di Stato di Ne Win e l'esperienza socialista (1962 - 1988)
22	6	Il 1988: colpo di Stato, SLORC e rivolte studentesche
24	7	Il governo dello SLORC/SPDC (1988 - 2011)
30	8	Il ruolo di Aung San Suu Kyi
32	9	Il lavoro forzato in Myanmar e l'adesione all'OIL
35	II	L'Organizzazione Internazionale del Lavoro
37	1	La nascita dell'OIL
40	2	Struttura e organi
42	3	Obiettivi e funzioni
48	4	Commercio internazionale, globalizzazione e clausola sociale
55	5	L'OIL e le imprese multinazionali

63	III	L'operato dell'OIL in Myanmar
71	1	La Commissione d'Inchiesta (1997 - 1998)
75	2	Un'enorme sfida per l'OIL
79	3	La “wait and see attitude”
85	4	Una presenza permanente in Myanmar
88	5	Fine della cooperazione
91	6	Il punto di rottura
93	7	Le altre opzioni dell'OIL e il cambio d'atteggiamento del Myanmar
97	8	Recenti sviluppi
101		Conclusioni
105		Bibliografia
107		Giurisprudenza citata
110		Sitografia

Introduzione

L'obiettivo di questo elaborato è esaminare in dettaglio i motivi e le implicazioni che hanno portato uno dei più oppressivi e chiusi regimi militari al mondo a permettere ad un soggetto giuridico come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro di operare nel Paese per eradicare la pratica del lavoro forzato.

Gli sforzi dell'OIL, in questo senso, rappresentano un raro esempio di successo che ha portato ad oggi il Myanmar ad essere considerato un Paese ad alto potenziale di crescita. Per arrivare a questo punto, tuttavia, si sono rese necessarie grandi abilità di negoziazione ed una elaborata strategia di pressione per mettere la giunta militare in condizione di fare dei passi in avanti in merito. La trama della vicenda è un'alternanza continua di cooperazione e rottura, farcita in molti punti da minacce e ritorsioni in grado di erodere definitivamente la credibilità di uno dei due attori in gioco.

Per l'OIL, il caso del Myanmar è uno dei più interessanti e inusuali nei suoi quasi cent'anni di attività. Ci sono sostanzialmente tre caratteristiche che rendono la situazione in Myanmar così particolare: in primis, la lunga durata del caso. L'OIL ha espresso le sue preoccupazioni riguardo alla pratica del lavoro forzato nel Paese già nel 1964, richiedendo dei cambiamenti nella legislazione nazionale vigente in materia. Cambiamenti avvenuti soltanto sessant'anni dopo.

In secondo luogo, la gravità delle accuse. Ci sono migliaia di pagine e documenti che dimostrano quanto la pratica del lavoro forzato nel Paese abbia assunto negli anni una diffusione e una sistematicità preoccupante.

Il terzo e ultimo motivo risiede nella constatazione che questa orribile pratica viene imposta dallo Stato, peculiarità che amplifica notevolmente la gravità del fenomeno.

Questo caso rappresenta quindi una prova unica della capacità dell'OIL di imporre il rispetto di convenzioni e raccomandazioni da lei adottate. Allo stesso tempo, l'organizzazione ha perseguito notevoli sforzi diplomatici per coinvolgere il regime e cercare di indurre un cambiamento nel suo comportamento. L'obiettivo è stato infine raggiunto attraverso una combinazione giudiziosa di pressione e implacabile coinvolgimento. Fornendo un dettagliato resoconto di questi sforzi, questo elaborato mostra come l'organizzazione è riuscita a combinare i due approcci in modo da rafforzarsi a vicenda.

Prima di giungere al caso vero e proprio, tema d'analisi del terzo capitolo, ho tuttavia reputato opportuno cominciare con la trattazione del contesto storico-culturale birmano, requisito fondamentale per la comprensione dell'elaborato nel suo complesso.

Nel primo capitolo tratto quindi l'evoluzione politica del Myanmar, dalla quale è possibile rintracciare le cause dello sfruttamento del lavoro forzato nel Paese. Nel secondo capitolo affronto il funzionamento dell'OIL e le sue implicazioni nel panorama globale. Parlo dell'evoluzione dell'organizzazione nel corso degli anni, in particolar modo dall'avvento della globalizzazione e delle multinazionali, due sfide enormi sia per la sua credibilità che per l'efficacia nell'opera di tutela del diritto internazionale del lavoro.

Capitolo primo

Nel labirinto birmano

Il Myanmar, fino a poco tempo fa denominata Birmania, è il più grande Stato dell'Indocina peninsulare. Si estende per quasi 680.000 chilometri quadrati e conta attualmente circa cinquanta milioni di abitanti e oltre 120.000 individui che vivono come rifugiati nella vicina Thailandia. Soltanto un quarto della popolazione totale vive in zone urbane, riflettendo così il basso livello di sviluppo industriale del Paese. Confina a Ovest con Bangladesh e India, a Nord-est con la Cina e ad Est con Thailandia e Laos. A livello fisico-geografico possiamo dividere il Myanmar in tre parti, che hanno contribuito in modo completamente diverso allo sviluppo delle società umane al loro interno: la regione costiera, che include i delta dei fiumi Irrawaddy, Sittang e Salween e quello che ad oggi è lo Stato di Arakan (Rakhine); la pianura centrale, tagliata in due parti dall'Irrawaddy (il secondo fiume più lungo del Sud-est asiatico); infine la zona delle montagne e degli altipiani che forma il confine con India, Cina, Laos e Thailandia. Si tratta di uno dei Paesi più poveri al mondo, la cui economia si basa quasi esclusivamente sulla coltura del riso e altri cereali nelle zone costiere e nei pressi dei fiumi; mentre sulle montagne nordorientali, nel c.d. Triangolo d'oro, è diffusa la coltura dell'oppio per la produzione di eroina e morfina da destinare alla vendita al mercato clandestino.¹ Questa attività rende il Myanmar il più grande produttore d'oppio del Sud-est asiatico e il secondo produttore al mondo dopo l'Afghanistan. In termini di distribuzione di ricchezza, il Myanmar è una delle società più “inequali” del Sud-est asiatico e le minoranze etniche relegate ai margini hanno i più bassi standard di vita del Continente. All'interno del Paese si contano

1 Donald M. Seekins, *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, The scarecrow Press Inc, USA, 2006, p.

sette divisioni (*yin*) e sette Stati (*pyine*) che vanno a delimitare i confini tra le maggiori etnie che popolano il Paese. Dopo la promulgazione della Costituzione del 2008 le divisioni sono state rinominate “regioni”; esistono inoltre cinque zone e una divisione che si amministrano da sole. Gli Stati e le divisioni si suddividono ulteriormente in municipi, questi ultimi in villaggi, perlopiù rurali.² Queste istituzioni esistevano durante il periodo di Ne Win (1962-1988), ma lo *State Peace and Development Council* (SPDC), ovvero il governo al potere fino al 2011, ha reintrodotto un altro livello amministrativo, il distretto, che si è collocato esattamente come anello di congiunzione tra il livello stato/divisione e quello municipale. Ogni livello amministrativo era capitanato militarmente dall'SPDC che esercitava autorità esecutiva. L'apparente alto numero di divisioni tradisce la realtà del Paese, in quanto, il governo riconosce ufficialmente 135 diversi gruppi etnici e più di 100 lingue parlate. I birmani costituiscono i due terzi della popolazione mentre il restante è costituito da minoranze etniche quali i Karen, gli Shan, i Mon, i Rakhine, i Rohingya, i Chin, i Kachin e i Karenni. La convivenza tra questi diversi gruppi etnici rende l'attuale Myanmar una terra dalla storia politica e culturale molto complicata.³

Prima di proseguire si rendono necessarie alcune precisazioni sul nome dello Stato. Successivamente alla conquista dell'Indipendenza avvenuta nel 1948, i birmani accettarono il nome *Union of Burma*. Tuttavia il regime militare instauratosi nel 1988 ha formalmente cambiato il nome in *Union of Myanmar*. Le autorità del regime preferiscono Myanmar perché, nella loro concezione, racchiude dentro di sé la complessità etnica del Paese, mentre Burma è collegata alla sola e più numerosa etnia birmana. In questo testo le due parole saranno usate indifferentemente.

2 *Ivi*, p. 5

3 *Ivi*, pp. 5-7



Illustrazione 1: Administrative map of Myanmar, http://www.nationsonline.org/oneworld/map/myanmar_map2.htm

1.1 L'età precoloniale

Il popolo della Birmania è discendente di immigrati provenienti da altre parti del continente asiatico. I primi insediamenti sono nati durante il periodo che va dagli ultimi secoli a.Ce. fino quasi al secondo millennio d.Ce. e cioè ai nostri giorni. I primi Stati organizzati sono nati nei primi secoli d.Ce. lungo il tratto costiero e nella regione del delta del fiume tra i Mon e gli Arakanesi, prendendo ad esempio la civilizzazione di stampo Indo-Buddista. Dalla prospettiva dei birmani la storia della nazione comincia con il regno di Re Anawrahta (1044-1077), fondatore della dinastia Bagan (1044-ca. 1325).⁴ Questi unificò la parte inferiore e la parte superiore dello Stato tramite la conquista del regno Mon di Thaton nel 1057 e portò il loro Re Manuha (considerato dai birmani il primo prigioniero politico della loro storia), la sua famiglia, migliaia di monaci, studenti e artigiani nella sua capitale reale. Si potrebbe dire che i Mon rappresentavano per i birmani ciò che i Greci erano per i Romani, cioè un esempio di una civiltà maggiormente sviluppata. Comunque la più grande innovazione del regno di Anawrahta fu l'imposizione della religione buddista Theravada come religione ufficiale, sopprimendo e subordinando tutti gli altri culti e instaurando un profondo e simbiotico rapporto tra Stato e comunità dei monaci, relazione che continua, benché in modi diversi, ancora oggi.⁵ Nel 1287 la monarchia Bagan giunse a termine in conseguenza dell'invasione Mongola. Da qui secoli di confusione e agitazione investirono il Myanmar settentrionale.

I Mon e gli Arakanesi insediati nel sud, tra il quattordicesimo e il sedicesimo secolo, vissero un'epoca d'oro con i regni di Re Razadarit (1385 – 1423), la Regina Shinsawbu (1453 – 1472) e Re Dhammazedì (1472 – 1492) nei pressi di Hanthawaddy (ad oggi Pegu o Bago) e infine Re Min Bin (1531 – 1553). Quest'ultimo e i suoi successori furono gli unici fra i governanti birmani a fare ampio utilizzo del potere navale, espandendo i domini Arakanesi fino ad includere parte del presente Bangladesh. Durante i regni di Re Tabinshwehti (1531 – 1550) e

⁴ *Ivi*, p. 12

⁵ *Ivi*, pp. 11-14

Bayinnaung (1551 – 1581) il Paese venne riunito sotto una nuova Casa Reale birmana, la Dinastia Toungoo (1486 – 1752). In questi anni durante il regno di Re Thalun (1629 – 1648) la capitale fu spostata da Pegu ad Ava, nelle pianure centrali; questa posizione centrale tagliò fuori il potere centrale dei birmani dal commercio marittimo e dalle influenze cosmopolite incoraggiando una visione isolazionista che fu particolarmente forte durante gli anni della seguente Dinastia Konbaung (1752 – 1885).⁶

1.2 Il Periodo Coloniale

L'occupazione coloniale inglese della Birmania si concluse nell'ambito di tre operazioni durante il diciannovesimo secolo: le cosiddette prima, seconda e terza Guerra anglo-birmana del 1824-1826 , 1852 e 1885. Le motivazioni che spinsero all'occupazione britannica di quel territorio includevano il bisogno di difendere i loro possedimenti imperiali in India (la miglior difesa secondo la teoria imperialista, è l'espansione) dalla volontà espansionistica dei birmani verso quei luoghi che adesso corrispondono all'India nordorientale e cioè Assam, Manipur e Bangladesh. L'intervento britannico servì inoltre a fermare le mire espansionistiche francesi che tentarono di usurpare alcuni territori nel nord del Paese (guerra del 1885) ricchi di risorse naturali, specialmente minerali e legno.

⁶ *Ivi*

L'occupazione coloniale britannica trasformò profondamente la società birmana, prima di tutto perché la regione fu integrata all'interno del sistema economico globale, il quale era controllato e gestito dai britannici durante il diciottesimo e diciannovesimo secolo. Dopo l'annessione della Birmania meridionale, nel 1852, gli inglesi incoraggiarono la migrazione birmana dal nord, ancora indipendente, per poter sviluppare un'economia basata sulla coltivazione e vendita sui mercati esteri del riso. Questo avvenne soprattutto nella regione del delta del fiume Irrawaddy e nell'area intorno a Rangoon, che era rimasta spopolata in conseguenza delle guerre tra birmani e Mon nel secolo precedente: questo processo fu reso possibile tramite un sistema di incentivi ai contadini e alle loro famiglie, la costruzione di infrastrutture per l'irrigazione e per il trasporto e stabilendo un regime legale di commercio favorevole alle grandi compagnie; questa serie di misure portò in pochi anni a risultati soddisfacenti.⁷ Il tutto fu facilitato dalle innovazioni tecnologiche legate al carbone e all'apertura del Canale di Suez nel 1869 che permisero ai prodotti birmani di raggiungere agevolmente gli snodi commerciali e quindi il mercato globale, rendendo il Paese il primo esportatore mondiale di riso fino allo scoppio della seconda Guerra Mondiale.⁸

Pertanto la Birmania si è sviluppata all'interno di una classica economia coloniale basata sull'esportazione di materiali grezzi, con un modestissimo settore industriale e con la maggior parte dei beni lavorati provenienti dall'estero; era un'economia dominata dagli stranieri.

Rangoon, la capitale provinciale, era il simbolo delle contraddizioni sia etniche che economiche della società coloniale birmana. Nel 1941 aveva una popolazione di mezzo milione di persone e grazie agli introiti delle esportazioni divenne una delle più moderne città asiatiche, nonostante non vantasse l'industrializzazione di Tokyo, Osaka o Shanghai. Tuttavia più dei due terzi degli abitanti della città non erano birmani, ma in buona parte immigrati provenienti dall'India britannica (che includeva l'odierno Bangladesh e Pakistan) oltre a cinesi, europei, eurasiatici, ebrei e

⁷ *Ivi*, p. 16

⁸ *Ivi*, pp. 15-20

armeni. Questa società multietnica e disordinata, portò nel tempo alla marginalizzazione delle popolazioni autoctone. In questo contesto, con l'avvento della crisi economica di inizio Novecento (che si riflesse nel crollo del prezzo del riso pagato ai contadini e nell'aumento dei tassi d'interesse che preclusero loro la possibilità di restituire i debiti agli usurai), la divisione del lavoro creò vincitori e perdenti, definiti e ben delineati su basi etniche. Naturalmente, al sentimento di comune appartenenza e di identificazione con la nazione, si oppose un irrigidimento a base etnica; il conflitto era ormai inevitabile.⁹

Il problema della società mista è stato in parte “risolto” grazie a costi umani ed economici impensabili e cioè attraverso l'evacuazione in massa degli indiani all'inizio della Seconda Guerra Mondiale e con le nazionalizzazioni dell'era del *Burma Socialist Programme Party* (1962 – 1988) che portarono al fallimento molti degli asiatici rimasti, forzandoli a tornare ai loro Paesi d'origine. A seguito delle sommosse anti-cinesi del giugno 1967 anche molti cinesi lasciarono la Birmania. Ad inizio anni Settanta la popolazione asiatica si era drasticamente ridotta a Rangoon come nel resto della parte meridionale del Paese.

Tutti questi fattori crearono un enorme ed insormontabile problema dopo l'archiviazione dell'indipendenza nel 1948: in quel momento, infatti, si delineò una profonda frattura politica, sociale e psicologica tra gli abitanti delle zone pianeggianti e quelle delle zone montuose al confine del Paese, con i primi dominati dalla secolare cultura Indo-Buddista e i secondi retti da sistemi sociali e istituzioni religiose meno sofisticate all'interno di un'economia di mera sussistenza. Le amministrazioni coloniali avevano istituzionalizzato e perpetuato tali divisioni mettendo le zone centrali (*Burma Proper*) e le aree al confine (*Frontier Areas*) sotto diversi sistemi d'amministrazione, anche se entrambe sotto l'autorità del governo britannico. Le zone centrali vantavano un sistema di governo orchestrato in prima persona della madrepatria, con il compito di massimizzare il profitto e il rendimento derivanti dall'ingresso nel mercato mondiale. Nelle aree di frontiera c'era un sistema di governo indiretto nel quale ai governanti locali veniva confermata l'autorità

⁹ *Ivi*, p. 17

attraverso trattati e accordi con il governo centrale britannico. Tramite questo sistema “feudale” le élite locali acquisirono molta autonomia, ma ciò non toglie che rimasero zone quasi del tutto deindustrializzate, poco sviluppate e senza infrastrutture. Le uniche entrate economiche derivavano dal contrabbando di oppio, esportato dal piccolo Stato di Kokang, lungo la frontiera Sino-birmana.¹⁰

1.3 Dall'occupazione giapponese all'indipendenza

La Seconda Guerra Mondiale e l'occupazione giapponese del periodo 1942-1945 sono state esperienze che hanno mutato in modo radicale le caratteristiche del Paese. L'obiettivo principale dei giapponesi nell'occupazione della Birmania era di prendere il controllo della *Burma Road*, una strada tramite cui americani e inglesi recapitavano materiale bellico alla Cina.¹¹ In questo modo i nipponici speravano di acquisire notevoli vantaggi sul nemico all'interno delle dinamiche interne alla “seconda guerra sino-giapponese”. Oltre a questa ragione ovviamente è da prendere in considerazione anche la ricchezza del Paese in termini di risorse naturali, che interessava molto ai giapponesi. L'invasione cominciò dalle basi thailandesi, formalmente un alleato giapponese, nel dicembre 1941, e nel giro di poco tempo tutto lo Stato, ad eccezione delle più remote aree di frontiera, cadde in mano nipponica. A questo punto divenne di fondamentale importanza la figura di Aung San, segretario della fazione nazionalista del Partito Comunista birmano e aperto

¹⁰ *Ivi*, pp. 20-22

¹¹ *Ivi*, p. 23

oppositore dell'occupazione britannica. Con l'appoggio giapponese, Aung San formò, nel dicembre del 1941 in Thailandia, l'unità dei *Trenta Commilitoni*, embrione di quello che sarà il *Burma Independence Army* (BIA) – la prima forza armata post-coloniale, composta quasi totalmente da birmani. Nel marzo 1942, quando l'esercito giapponese entrò a Rangoon, fu promosso al grado di colonnello. Nel 1943 divenne Generale maggiore e si presentò davanti all'imperatore del Giappone e all'ordine del Sol Levante. Il 1° agosto dello stesso anno i giapponesi dichiararono l'indipendenza della Birmania e Aung San divenne primo ministro del governo. Tuttavia, lo scetticismo crescente di Aung San nei confronti dei piani di sovranità giapponesi e lo scontento nei confronti del loro comportamento sulla popolazione civile lo portarono ad avvicinarsi agli Alleati e ai movimenti comunisti, finché, il 27 marzo del 1945, ordinò al BNA (forza armata creata nell'agosto del '43 dopo aver ottenuto l'indipendenza dal Giappone) di insorgere contro i giapponesi, evento ricordato ancora oggi come “il giorno della resistenza”. Nel maggio del '45 gli Alleati ricatturarono Rangoon e le forze giapponesi furono ricacciate oltre il confine thailandese.¹²

La guerra ebbe un immenso impatto sulle minoranze etniche, specialmente sui Karen: allo scoppio della guerra, i soldati Karen combatterono a fianco dei soldati britannici e dopo la loro sconfitta, al rientro nelle zone d'origine intorno del Delta dell'Irrawaddy, si trovarono coinvolti in innumerevoli scontri armati con gli uomini del BIA che stavano conducendo una guerra razziale. Migliaia di villaggi furono bruciati e i Karen, inclusi donne e bambini furono massacrati.

La guerra, inoltre, aveva lasciato il Paese in condizioni terribili. Durante la ritirata del 1942, infatti, le forze armate inglesi distrussero tutte le infrastrutture vitali, come la *Syriam Oil Refinery* e l'*Irrawaddy Flotilla Riverboats*.¹³ L'economia venne lacerata dalle offensive alleate del '44 – '45 e la violenza sofferta nel Paese durante quegli anni infiammò nuovamente le ostilità etniche, specialmente quelle dei Karen.

¹² *Ivi*, pp. 22-25

¹³ *Ivi*, p. 25

Da questo momento la scena politica venne presa in mano da Aung San, divenuto il Presidente della più popolare organizzazione politica dello Stato, cioè l'*Anti-Fascist People's Freedom League* (AFPFL). Questa era un'organizzazione che comprendeva unioni di lavoratori sia di stampo comunista che non, gruppi di giovani e donne nonché organizzazioni di rappresentanza etnica degli arakanesi, karen e shan, con una adesione totale di circa 200.000 persone. Nel dicembre 1945 Aung San costituì una sua propria forza paramilitare, la *People's Volunteer Organization* (PVO). Da questo momento in poi, in Birmania si sfiorò la guerra civile per quasi due anni, finché, nel 1946, il capo del partito laburista inglese al governo, Clement Attlee, invitò una delegazione birmana a Londra (capeggiata da Aung San) per negoziare il futuro politico del Paese. Il 27 gennaio 1947 venne firmato l'accordo "Aung San-Attlee" con cui la Birmania avrebbe ottenuto l'indipendenza nel giro di un anno, elezioni libere e aiuti economici britannici.¹⁴ Questo accordo prevedeva anche l'integrazione delle aree di frontiera con le zone centrali, nonostante i Karen premessero per la concessione di uno Stato indipendente. Questi ultimi si opposero all'unificazione con un progetto, chiamato *United Frontier Union* con il quale chiedevano di includere tutte le zone di confine sotto un'amministrazione separata dalle zone centrali e sotto la tutela britannica, ma non furono ascoltati.

Con la Costituzione del 1947, l'AFPFL, divenuto molto popolare nel Paese, impostò un sistema federale con particolari tutele per le minoranze etniche, chiara dimostrazione della ricerca di compromesso tra interessi diversi. La mattina del 19 luglio 1947, però, Aung San e alcuni membri della sua giunta furono assassinati da un gruppo di uomini armati; quella data viene ancora oggi celebrata come "Giorno dei Martiri". Fu una terribile tragedia nazionale che mise sotto gli occhi di tutti i picchi di violenza endemica che avevano impiantato le radici nel Paese durante e dopo l'occupazione giapponese.

Dopo un lungo periodo di lotte anti-coloniali e movimenti per la liberazione nazionale, la Birmania finalmente riconquistò la sua indipendenza il 4 Gennaio 1948

¹⁴ *Ivi*, p. 26

con U Nu (decretato come degno successore di Aung San) primo capo di governo. Al tempo dell'indipendenza uno degli obiettivi primari dello Stato era quello di entrare a far parte della grande famiglia delle “Nazioni Unite”, cosa che di fatto accadde il 19 aprile 1948. Per il popolo birmano questo significò il riconoscimento del loro Stato come sovrano all'interno del sistema internazionale di matrice westfaliana. Da quel momento in poi i vari governi succedutisi nel Paese hanno basato la loro politica estera sul “non allineamento” scegliendo di rimanere neutrali, evidenziando così la loro raggiunta indipendenza e la loro natura nel campo delle relazioni internazionali.

1.4 Il periodo parlamentare (1948 – 1962)

Durante il periodo 1948 – 1962, la Birmania fu amministrata da un governo parlamentare. Nelle elezioni del 1951-52 e del 1956 l'AFPFL vinse con solide maggioranze. Le libertà democratiche, inclusa la libertà di stampa (c'erano 56 testate giornalistiche, in lingua birmana e in altre lingue) furono largamente rispettate e il lento processo di democratizzazione del Paese ebbe inizio. La Costituzione del 1947 prevedeva la creazione di Stati destinati alle minoranze etniche per Kachin, Shan, Karenni e dopo il 1952 anche per i Karen, con le loro proprie legislature; le relazioni tra questi Stati e il governo centrale era di stampo “federale in teoria ma unitario in pratica”.¹⁵

¹⁵ *Ivi*, p. 29

U Nu era un socialista, non di stampo marxista, le cui idee vertevano su un'economia mista, che includeva imprese di proprietà statale e altre di tipo privato. Da un punto di vista di politica estera egli era orientato sui principi di neutralità e non allineamento: la Birmania è stato il primo tra gli Stati non comunisti a riconoscere la Repubblica Popolare Cinese nel 1949, ma avviò buone relazioni anche con molti Paesi occidentali, Unione Sovietica e Giappone (da cui arrivarono fondi in forma di riparazioni post-belliche).¹⁶

All'inizio del 1958, l'AFPFL si divise in due fazioni: il "Clean AFPFL" fedele ad U Nu e il più grande "Stable AFPFL" supportato dai leader del Partito Socialista U Ba Swe e U Kyaw Nyein. Entrambe le fazioni si dotarono di milizie armate e nel momento della scissione ci fu un'immensa crisi a livello locale e nazionale data dall'obbligo di allineamento con una delle due fazioni. Ancora una volta la Birmania fu vicina a cadere in una sanguinosa guerra civile. Il 28 ottobre 1958 U Nu propose al Parlamento che fosse dato al Generale Ne Win l'incarico di formare un governo provvisorio (*Caretaker government*) che avrebbe indetto le elezioni generali entro sei mesi dopo la restaurata stabilità nel Paese. Ne Win arrestò politici, soppresse le rivolte nel sangue e nel giro di pochi mesi il Tatmadaw (apparato militare) impose il suo controllo su tutto il territorio nazionale.¹⁷

Le elezioni ci furono nel Febbraio del 1960 e la fazione "Clean" di U Nu ottenne il successo, formando un nuovo governo e riorganizzando i suoi sostenitori. La vittoria arrivò grazie alla promessa di fare del Buddismo la religione di Stato e di creare in Birmania un efficiente Stato federale. Non aveva previsto però che la sua proposta parlamentare riguardante la religione di Stato avrebbe provocato il riaccendersi dei secolari problemi tra fazioni etniche e religiose. I leader delle minoranze etniche, in particolar modo i Kachin, molti dei quali cristiani, rimasero profondamente turbati e contrariati dalla fine dell'impegno birmano al mantenimento della laicità, interpretata come tentativo di marginalizzare le comunità religiose di minoranza. L'emendamento diventò legge il 26 agosto 1961.

¹⁶ *Ivi*, pp. 28-32

¹⁷ *Ivi*, p. 31

Il 2 marzo 1962 il Tatmadaw occupò la capitale, arrestò U Nu, altri politici e leader religiosi; dopodiché venne proclamato un Consiglio Rivoluzionario sotto la presidenza del generale Ne Win. La Costituzione del 1947 venne sospesa e il parlamento sciolto. L'esperienza democratica birmana era giunta a termine.

1.5 Il colpo di Stato di Ne Win e l'esperienza socialista (1962 – 1988)

Ne Win giustificò la sua azione facendosi portatore degli interessi dei componenti del Movimento Federale e dei contrari all'emendamento che pose fine al laicismo. A questo punto, lui e gli ufficiali appartenenti al “Consiglio Rivoluzionario” si concentrarono sul loro obiettivo: rimpiazzare la democrazia parlamentare con una democrazia di stampo socialista. Nel documento pubblicato il 3 aprile 1962 chiamato “*The Burmese way to socialism*” espressero la volontà di costruire un'economia socialista basata sulla pianificazione strategica per un ottimale utilizzo di tutte le forze produttive nazionali e sullo sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo; era chiaramente un sistema di matrice sovietica con le medesime aspirazioni totalitarie di Stalin, Mao Zedong o Pol Pot: trasformare la società.¹⁸ A differenza di Stalin e Mao, Ne Win non fece nessun tentativo di collettivizzare l'agricoltura, manovra che in Russia e Cina portò a grandi lotte di classe e carestie che provocarono milioni di morti. Propria dei sistemi socialisti rimase l'enfasi sulla sostituzione delle importazioni con la crescita e lo sviluppo industriale interno per

¹⁸ *Ivi*, p. 33

superare le condizioni imposte dall'economia coloniale basata sulla dipendenza dalla madrepatria. Su queste basi, nel 1971, il governo adottò una “*Long Term and Short Term Economic Policies of the BSPP*” che espose un piano ventennale di politiche economiche basate più sull'esportazione di prodotti agricoli che sull'industrializzazione.¹⁹

La buona riuscita di una politica incentrata sull'export presuppone, tuttavia, una sana condizione degli agricoltori, minata nella realtà birmana dal basso prezzo pagato loro dallo Stato, da un'inefficiente sistema di redistribuzione della ricchezza e persino da avverse condizioni atmosferiche: si tratta di aree geografiche annualmente colpite da monsoni. La riforma economica varata da Ne Win tamponava solo temporaneamente le aspettative del popolo, tradite nei fatti dal rifiuto della giunta militare di abbandonare la convinzione che le iniziative statali, più che le forze di mercato, siano quelle che hanno il potere di determinare la direzione economica. Per ovviare alla povertà, i contadini cercavano di aumentare i loro bassi redditi trattenendo parte del raccolto per venderlo al mercato nero. Questo tipo di mercato crebbe di anno in anno, arrivando ad oscurare l'economia ufficiale sia in dinamismo che in grandezza. Esso prese diverse forme: sia nel contrabbando urbano di riso e altri beni di consumo che nel commercio su larga scala nelle zone di confine, specialmente con la Thailandia. I ribelli Karen e Mon controllavano degli avamposti di scambio lungo i confini, nei quali i prodotti per il mercato domestico entravano e materie prime uscivano. Un'altra economia particolarmente redditizia legata all'esportazione di oppio mise le radici negli Stati Shan e Kachin. Il regime però continuò la sua opera di accentramento del potere e di terrore: il dissenso era sistematicamente represso, lo Stato prese il controllo di tutti i mezzi di comunicazione e le testate giornalistiche private furono obbligate a chiudere i battenti. Tutti i libri e giornali furono soggetti a censura dal “*Press Scrutiny Board*” che proibì la pubblicazione di ogni oggetto reputato potenzialmente dannoso per “l'armonia e l'unità nazionale”.²⁰

19 *Ivi*, p. 35

20 *Ivi*, pp. 32-38

Il 4 luglio 1962 il Consiglio Rivoluzionario fondò il suo partito, il *Burma Socialist Programme Party* (BSPP) che, nel 1964, diventò l'unico partito politico legittimo in conseguenza dell'emanazione della “*Law to Safeguard National Solidarity*”. I ranghi più alti del BSPP furono colmati di ufficiali militari che, a loro volta, controllavano anche la pubblica amministrazione attraverso i “*Security and Administration Committees*” (SACs) che rimpiazzarono gli enti regionali (Stati e Divisioni) e locali inseriti nella Costituzione del '47. Durante gli anni del governo militare del BSPP l'amministrazione del Paese finì sempre più nelle mani di inesperti e ineducati esponenti del Tatmadaw, con conseguenze disastrose per la qualità del governo.

A livello economico gli anni sessanta furono caratterizzati da una violenta ondata di nazionalizzazioni: nell'ottobre del 1963 il Consiglio Rivoluzionario promulgò la “*Enterprise Nationalization Law*” che dava al governo l'autorità di rilevare qualsiasi impresa. Alla fine del decennio, circa 15.000 imprese passarono dal settore privato al pubblico, incluse quelle appartenenti agli investitori asiatici, migliaia dei quali portati volontariamente alla bancarotta e forzati a lasciare il Paese.

La politica estera nel periodo 1962 – 1988 era ancora fondata sul non allineamento e sulla promozione di rapporti amichevoli e duraturi con tutti. L'unica grande crisi diplomatica avvenne in conseguenza delle sommosse anti-cinesi. Pechino, nel bel mezzo della Rivoluzione Culturale operata da Mao e indignata dall'uccisione di un ambasciatore cinese per mano della folla di Rangoon, richiamò in patria i suoi ambasciatori.²¹ Nel gennaio 1968 centinaia di uomini al comando del Partito Comunista birmano, sostenuto dalla Cina, attraversarono il confine e stabilirono un'area liberata nella parte nordorientale dello Stato Shan, che diventò presto il più grande, più organizzato e più fornito contropotere a combattere il governo centrale. Sostenuto dalla Cina, il Partito Comunista birmano raggiunse circa 15.000 unità di combattenti e occupò estesi territori. Alla fine le relazioni fra Rangoon e Pechino si normalizzarono nel 1971, e le basi comuniste nelle regioni centrali e costiere vennero spazzate via dal Tatmadaw intorno alla metà degli anni

²¹ *Ivi*, p. 36

Settanta; tuttavia, l'area liberata sul confine cinese rimase intatta nonostante le numerose campagne militari lanciate dal governo centrale e continuò ad essere una spina nel fianco del governo centrale fino al suo collasso nel 1988. I più importanti gruppi etnici non comunisti presenti sul territorio birmano erano i *Karen National Union*, *New Mon State Party*, *Karenni National Progress Party* e il *Kachin Independence Organization/Army*, che a loro volta potevano usufruire di estese “aree liberate”. Tra le zone controllate dal governo nella “*Burma Proper*” dell'era coloniale e le zone controllate dai ribelli nelle aree di frontiera si creò una sorta di equilibrio: il Tatmadaw non era sufficientemente forte e ben equipaggiato per sconfiggere i gruppi armati e questi ultimi fallirono a più riprese nel tentativo di formare un fronte unico di attacco per sconfiggere le truppe governative. Infine, il 3 gennaio del 1974, venne promulgata una nuova Costituzione che instaurò la Repubblica Socialista dell'Unione di Birmania, uno Stato fortemente centralizzato, dominato dal BSPP e ancorato alla via socialista per la democrazia.

Una nuova crisi economica colpì la Birmania intorno alla metà degli anni Ottanta: i beni di prima necessità scarseggiavano, l'inflazione era alta e i debiti esteri non potevano essere ripagati. Il governo ammise di aver fatto degli errori di politica economica cui provò a porre rimedio svalutando la moneta nazionale. Fu una politica atta soltanto a dare un colpo mortale all'economia dei ribelli (mercato nero). La popolazione, infatti, accusò pesantemente il colpo, data la tendenza a tenere i risparmi in contanti piuttosto che depositarli in banca. Fu così che cominciarono le prime manifestazioni studentesche dagli anni Settanta e fu spianata la strada per gli eroici e tragici movimenti popolari del 1988.²²

²² *Ivi*, p. 38

1.6 Il 1988: colpo di Stato, SLORC e rivolte studentesche

Il 1988 rappresenta un punto di svolta per il popolo birmano e per la storia del Paese: ci fu infatti in quell'anno una drammatica riproposizione del “nazionalismo rivoluzionario” degli anni Trenta. Gli studenti e i loro seguaci si dichiararono gli eredi spirituali di Aung San e l'apparizione sulla scena di sua figlia Aung San Suu Kyi nell'estate del 1988 fornì ai giovani attivisti una maggiore spinta per impegnarsi verso quella che lei chiamò “la seconda guerra di indipendenza” contro l'odiato regime di Ne Win. La rivolta del 1988 iniziò, secondo la versione più accreditata, con un piccolo incidente: il 12 marzo ci fu una rissa in un pub di Rangoon tra un gruppo di studenti del *Rangoon Institute of Technology* (RIT) e dei giovani del luogo. Un ragazzo ferì uno studente, la polizia lo arrestò ma lo rilasciò subito dopo in quanto figlio di un membro del Consiglio locale. Il giorno seguente gli studenti del RIT organizzarono una marcia di protesta sulla quale la polizia aprì il fuoco uccidendo un gran numero di manifestanti. La protesta a quel punto dilagò in tutti gli ambienti universitari della capitale che indissero per il 16 marzo un'altra marcia dal *Main Campus* di Rangoon verso il *Rangoon Institute of Technology* che però venne circondata dalla Polizia che la dirottò sul *White Bridge* prima di fare fuoco, uccidendo più di 300 manifestanti e arrestandone tanti altri, assoggettati poi a torture ed abusi. Altre manifestazioni presero corpo nel centro di Rangoon il 18 marzo.²³

È difficile comprendere le ragioni di questa violenta gestione delle rivolte studentesche da parte del governo. Gli studenti erano in gran parte figli e figlie della classe media e borghese, incluse le famiglie dei militari. I loro sostenitori erano birmani, persone che condividevano le stesse origini etniche e religiose degli alti ranghi del BSPP e dell'esercito. La noncuranza con cui le autorità schiacciarono le rivolte mostra che il principale problema politico non era la pluralità etnica e religiosa presente nel Paese che minava l'unità nazionale, ma una leadership con poco interesse verso la sua gente e uno Stato che rifiutava di dividere il potere e concedere spazio a qualsiasi gruppo sociale. Si può dire che nel 1988 lo Stato mosse

²³ Ivi, p. 39

guerra contro la Società.²⁴ Divenne una battaglia per il controllo delle strade e della circolazione delle informazioni. I mass media nazionali non menzionarono mai i fatti di *White Bridge* e le uccisioni di civili, così le uniche fonti d'informazione incensurate rimasero le radio estere, in particolar modo *BBC*, *Voice of America* e *All India Radio*. Il governo a sua volta pubblicò un libro, “*Skyful of Lies*” che accusava i media mondiali di far circolare informazioni false atte a far vacillare l'unità nazionale nel Paese. La disparità tra le fonti ufficiali e non ufficiali divenne così evidente che il popolo cessò definitivamente di fidarsi del governo, in un modo tale che con lo scoppio di un sanguinoso scontro vicino al mercato Myeinigone di Rangoon, il 21 giugno, i cittadini si affiancarono agli studenti contro la polizia: questo fu un altro significativo punto di rottura. Il 23 luglio 1988 fu organizzata una riunione straordinaria del BSPP che racchiudeva l'opportunità per il comando di mostrare buona volontà nel raggiungimento di un compromesso con i sentimenti popolari, ma i delegati del partito non mostrarono debolezza e il Presidente del BSPP nel suo lungo discorso alla nazione non evitò di infiammare gli animi popolari: «*If in future there are mob disturbances, if the army shoots, it hits - there is no firing into the air to scare*».²⁵ Tre giorni dopo, con l'approvazione di Ne Win, il comitato centrale del partito scelse il suo successore alla presidenza del BSPP nella persona di Sein Lwin, un amico leale che si era guadagnato il soprannome di “macellaio di Rangoon”, esercitando il comando sulla polizia durante gli “incidenti” di marzo e giugno. Nei giorni seguenti, lo stesso Sein Lwin fu designato anche come Capo dello Stato dall'Assemblea Popolare provocando disgusto e rabbia nel popolo. Gli studenti a quel punto dichiararono in risposta uno sciopero generale per l'8 agosto 1988, una data con significati numerologici legati alla caduta delle dinastie reali. Alle otto del mattino del suddetto giorno centinaia di migliaia di persone marciarono nei centri delle città più importanti con striscioni e ritratti di Aung San invocando le dimissioni di Sein Lwin.

²⁴ *Ivi*, p. 40

²⁵ *Ivi*, p. 41

In conseguenza della legge marziale in vigore a Rangoon, il Tatmadaw era stato investito della responsabilità del mantenimento dell'ordine in città. Intorno alle otto di sera le forze armate presero a sparare sulla folla: il bagno di sangue si fermò soltanto il 12 agosto, in concomitanza con le dimissioni di Sein Lwin. Da questo momento le manifestazioni continuarono in molte zone urbane del Paese, i servizi pubblici subirono una battuta d'arresto e le ambasciate intimarono ai cittadini stranieri di lasciare urgentemente il Paese. Il 19 agosto, il Dr. Maung Maung fu designato Capo dello Stato e pochi giorni dopo promise l'adozione di un sistema democratico multipartitico che rimpiazzasse il governo a partito unico. Pochi giorni dopo, Aung San Suu Kyi insieme all'ex ministro della difesa di stampo riformista Tin U e Aung Gyi formarono una coalizione, premendo per la creazione di un governo ad interim. Questa fu l'origine di ciò che poi diverrà la *National League for Democracy* (NLD).²⁶

1.7 Il governo dello SLORC/SPDC (1988 – 2011)

Era ormai chiaro che il governo militare aveva fallito sia politicamente che economicamente: la giunta non riusciva più ad esercitare il proprio controllo sulla popolazione e il caos che ne derivava – in ottica governativa – avrebbe minato l'integrità e l'unità dello Stato. Fu così che il 18 settembre la *State Law and Order Restoration Council* (SLORC), una giunta composta da 19 ufficiali e capeggiata dal

²⁶ *Ivi*, p. 42

ministro della difesa, il Generale Saw Maung, prese il potere con un colpo di Stato.²⁷ Il secondo nella catena di comando era il Generale Than Shwe, mentre il Generale Maung Aye fu incaricato di occuparsi degli affari economici. Le relazioni internazionali furono date al Generale Khin Nyunt, primo segretario e capo dei servizi segreti. Quest'ultimo fu l'artefice delle politiche di apertura del regime birmano, nonché negoziatore del cessate il fuoco con più di venti gruppi etnici armati. Fece, inoltre, aderire il Myanmar all'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) nel luglio 1997.

Possiamo dire con certezza che Nyunt fu abile nel riconoscere quanto fosse dannoso per il suo Paese l'isolamento internazionale a cui era costretto dalle sanzioni occidentali in vigore dal 1996 e per questo cercò di fare qualcosa. Ottime relazioni con l'India vennero avviate in quel periodo e si dette il via all'acquisto di attrezzature nucleari e militari dalla Russia. Vennero anche intensificate le relazioni con la Cina, maggiore fornitrice di attrezzature militari del Myanmar, assistenza allo sviluppo e costruzione di infrastrutture. Probabilmente senza gli aiuti economici, militari e diplomatici cinesi il regime avrebbe avuto molti più problemi a resistere alle sanzioni; tuttavia, in questo modo, l'economia del Myanmar tornò a basarsi sull'importazione di beni lavorati e l'esportazione di materie prime su larga scala, creando nuovamente i presupposti per lo sviluppo di un'economia di stampo neo-coloniale.²⁸ Nel 2003 Khin Nyunt venne proclamato Capo del governo ma appena un anno dopo le alte gerarchie militari lo hanno costretto ad abbandonare il suo ruolo in quanto contrarie alle sue politiche.

Tornando al 1988, il 30 novembre il nuovo governo emanò una legge tesa a proteggere gli investitori stranieri dalla nazionalizzazione, fu incoraggiato il settore privato e abbandonate le politiche socialiste. Molti investimenti arrivarono sia dall'Asia che da Europa e Stati Uniti, tutti concentrati sulle riserve di gas naturale. In realtà c'era anche un altro motivo a rendere il Myanmar un Paese appetibile su versante investimenti: la forza lavoro era controllata e gestita con la forza, gli

²⁷ *Ivi*, p. 43

²⁸ *Ivi*, pp. 46-48

scioperi venivano impediti e le manifestazioni represses. Non vi era alcun tipo di tutela lavorativa e la manodopera aveva un costo bassissimo.

Allo stesso tempo la repressione governativa era severa e migliaia di persone furono incarcerate senza un processo. Circa 10.000 persone, fra cui molti studenti fuggirono in Thailandia e nelle zone di confine controllate dai ribelli, unendosi ai gruppi di resistenza armata. Come introdotto precedentemente, lo SLORC impose ordine con spietata efficienza. È stimato che circa 1000 studenti persero la vita nei giorni seguenti alla loro presa di potere. Le istituzioni governative definite dalla Costituzione del 1974, fra cui l'Assemblea Popolare e organi locali e regionali furono sciolti e rimpiazzati dai “*Law and Order Restoration Committees (LORCs)*” disposti ad ogni livello e composti da ufficiali militari. Il portavoce del regime rassicurava il popolo descrivendo la giunta come un governo temporaneo funzionale alla transizione dalla democrazia socialista a quella multipartitica, in modo simile a come il Consiglio Rivoluzionario supervisionò il passaggio dalla democrazia parlamentare a quella socialista. Nel corso degli anni non ci furono ragioni di credere che l'obiettivo dello SLORC fosse stabilire un nuovo governo civile e democratico; tuttavia, nel suo primo decreto del 18 settembre lo SLORC annunciò la sua determinazione nell'indire le elezioni e il giorno successivo abrogò la *Law to Safeguard National Solidarity* del 1964, che riconosceva il BSPP come unico partito politico.

In concomitanza, i vertici del partito, promulgarono la *Political Party Registration Law* con cui venne regolamentato il procedimento di organizzazione dei partiti. A metà del 1989 erano attivi 233 partiti sulla scena nazionale; tra questi, riscosse molto successo e seguito la *National League for Democracy (NLD)* grazie alla popolarità di Aung San Suu Kyi e il *National Unity Party (NUP)*, una sorta di riorganizzazione del *Burma Socialist Programme Party (BSPP)*. Quando il 27 maggio 1990 si svolsero le elezioni, parteciparono soltanto 93 partiti, mentre i restanti furono scartati dalla *Election Commission*.²⁹

29 Ivi, pp, 43-44

Saw Maung e i suoi collaboratori si aspettavano che i votanti, intimiditi dalle forze armate, avrebbero supportato il NUP o in alternativa che i seggi sarebbero stati suddivisi tra un alto numero di partiti dimostrando, in entrambi i casi, la mancanza di una solida opposizione al regime. I risultati, tuttavia, furono sorprendenti: l'NLD vinse con il 59.9% dei voti e ottenne 392 seggi su 486, nonostante la leader del partito, Suu Kyi, fosse agli arresti domiciliari e impossibilitata a formare un governo. Tre partiti etnici minori fra cui lo *Shan Nationalities League for Democracy*, l'*Arakan Democracy League* e il *Mon National Democratic Front* ottennero rispettivamente 23, 11 e 5 seggi mentre il NUP conquistò soltanto il 21.2% dei voti e 10 seggi.³⁰ L'NLD, entusiasta della schiacciante vittoria, chiese, immediatamente dopo la pubblicazione dei risultati elettorali, che successivamente al 30 settembre – il momento in cui avrebbe dovuto essere rilasciata una Costituzione provvisoria che poi sarebbe stata rimpiazzata da una permanente dopo il trasferimento dei poteri – i militari consegnassero il potere nelle loro mani. Il regime non era preparato a questo epilogo: rispose annullando i risultati delle elezioni, perseguitando gli oppositori politici e reprimendo nel sangue le prime elezioni libere del Paese.

In conseguenza di questo avvenimento e all'importanza acquisita a livello internazionale dal Premio Nobel Aung San Suu Kyi, l'attenzione della comunità internazionale investì il Paese. Nel 1996, l'Unione Europea impose le prime sanzioni economiche a causa della violazione dei diritti umani, seguite da quelle degli Stati Uniti a maggio 1997. Le sanzioni statunitensi furono inasprite nel 2003 e quelle della UE rinnovate di anno in anno fino all'aprile 2012, spingendo molte imprese straniere a rifiutarsi di investire nel Paese o ad abbandonarlo causando così un generale peggioramento delle condizioni di vita di gran parte della popolazione.

Proprio come diretta conseguenza degli impianti sanzionatori adottati dai Paesi occidentali, la SLORC aderì all'ASEAN e, come scritto sopra, si avvicinò alla Cina a cui venne data praticamente carta bianca nello sfruttamento delle risorse naturali di cui il Myanmar è ricchissimo. Nel novembre 1997 lo SLORC si riorganizzò come

³⁰ *Ibidem*

State Peace and Development Council (SPDC), nome che gli fu suggerito da un'impresa di pubbliche relazioni statunitense assunta dal regime. Le politiche dello SLORC/SPDC continuavano ad essere caratterizzate dalla combinazione delle propensioni autoritarie ereditate dall'era Ne Win – soppressione delle opposizioni, rigida censura e controllo dell'informazione – addizionate ad una controllata globalizzazione: era cambiato il nome, ma non la sostanza.³¹

Dal punto di vista dei servizi sociali la situazione del Paese era sempre più grave: l'UNICEF sosteneva che circa il 50% degli studenti non finisse la scuola elementare, il governo spendeva soltanto l'1.3% del PIL nell'educazione, le classi erano sovraffollate e gli insegnanti sottopagati. Ancor peggiori erano le condizioni in cui verteva la situazione sanitaria: raccoglieva in quegli anni solo lo 0.5% del PIL (oggi l'1.8% secondo le fonti WHO), una delle più basse al mondo e la seconda peggiore al mondo dopo la Sierra Leone. L'assistenza sanitaria di base non esisteva e i medicinali erano disponibili soltanto per ricchi e militari. La malaria e la tubercolosi venivano riscontrate rispettivamente in 700.000 e 130.000 casi all'anno mentre per l'HIV/AIDS si parlava di 350.000 casi nel solo 2005. La mortalità infantile era stimata al 7.5% e la malnutrizione affliggeva il 35% dei rimanenti.³² Inoltre, nel 2010, il Myanmar era considerato, dalle stime di *Transparency International*, il Paese più corrotto, insieme alla Somalia, fra i 178 presi in esame. Nell'ultima classifica stilata risalente al 2014 esso si è piazzato al 156° posto.

Non esisteva alcun tipo di sistema giudiziario indipendente e la politica, in quegli anni, non era altro che un'imposizione arbitraria dall'alto che superava e sostituiva qualsiasi legge esistente.³³ Non esisteva alcun tipo di rappresentanza politica reale, tutte le concessioni erano solo fittizie e atte ad allontanare gli occhi della comunità internazionale dal Paese. I mezzi di comunicazione erano censurati e attentamente controllati dal regime. Le adunanze pubbliche con più di cinque partecipanti erano illegali senza il permesso autorizzato del regime. Le condizioni

31 *Ivi*, p. 46

32 David I. Steinberg, *Burma/Myanmar What everyone needs to know*, Oxford, 2010, pp. 96-97

33 *Ivi*, p. 100

nelle carceri erano deplorevoli e l'utilizzo della tortura era ampiamente diffuso e completamente arbitrario. Proprio per questo, molte Organizzazioni Internazionali fra cui l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) oltre ad alcuni singoli Stati, *in primis* gli Stati Uniti, hanno applicato sanzioni e richiesto, nell'ambito dei loro poteri, rapporti annuali sullo stato dei diritti umani nel Paese.

Lo SLORC/SPDC si è ufficialmente sciolto il 30 marzo 2011, ed è stato rimpiazzato dal nuovo governo eletto, capeggiato dal Primo Ministro e Presidente Thein Sein, il vecchio primo segretario dell'SPDC.³⁴

Prima di sciogliersi, il governo ha, tuttavia, lasciato in eredità la nuova Costituzione su cui lavorava dal 1993, ed entrata definitivamente in vigore nel 2008. La giunta scelse un gruppo ristretto di persone per redigere l'insieme delle norme giuridiche e legislative fondamentali che avrebbero tracciato le linee maestre dell'ordinamento dello Stato. Tra i componenti di questo gruppo c'erano pochissimi rappresentanti delle opposizioni uscite vincitrici dalle elezioni del 1990, quindi l'intenzione della nuova Costituzione era chiaramente quella di abolire i risultati delle elezioni che i militari avevano disastrosamente perso.

Prima di tutto, rinnovarono il ruolo primario e privilegiato dei militari all'interno della società, concetto espresso chiaramente nel primo capitolo all'articolo 6(f): «enabling the Defence services to be able to participate in the National political leadership of the State».³⁵ Le disposizioni della Costituzione assicurano il controllo militare ad ogni livello: la camera bassa (*Pyithu Hluttaw*) ha 440 seggi di cui 110 vengono automaticamente assegnati ai militari nominati dal Ministero della Difesa; la camera alta (*Amyotha Hluttaw*) ha 224 seggi di cui 56 appartengono ai militari.³⁶ Tramite questa organizzazione, il personale militare ottiene automaticamente un quarto dei seggi ad ogni livello, nazionale, statale/regionale e anche nelle zone etniche autogestite. Il Capo dello Stato, indirettamente eletto dall'Assemblea per un massimo di due mandati di cinque anni, deve avere conoscenze militari ed essere

³⁴ *Ivi*, p. 142

³⁵ *Ivi*, pp. 142-143

³⁶ *ibidem*

residente nel Myanmar da almeno venti anni consecutivi. Ci sono tre vice presidenti scelti dall'assemblea, di cui uno deve provenire dall'esercito; lo stato di emergenza può essere dichiarato soltanto dal *National Defence Security Council*, composto dal Presidente, vice presidenti, comandante in capo alle forze armate e il suo vice, i due speaker delle camere e i ministri degli affari interni e delle regioni di confine (scelti dal Ministro della difesa). In caso di stato di emergenza il comandante in capo alle forze armate acquista poteri speciali e può, su decreto presidenziale, prendere il posto del Presidente ed esercitare la sovranità statale. Infine la Costituzione non può essere modificata se non con il 75% dei voti, il che preclude la possibilità di farlo senza il sostegno dei militari.³⁷

1.8 Il ruolo di Aung San Suu Kyi

Aung San Suu Kyi è il simbolo internazionale della lotta per la democrazia nel Paese e, senza la sua opera e immagine, i crimini perseguiti dal regime militare sarebbero stati ancor meno presi in considerazione della comunità internazionale. Essa è l'unica figlia dell'eroe dell'indipendenza birmana Aung San, assassinato il 19 luglio 1947 dai rivali politici.

È cresciuta in India, dove la madre lavorava come ambasciatrice e poi ha frequentato le scuole in Inghilterra, dove ha sposato uno ricercatore e con cui ha dato alla luce due figli. Durante gli “incidenti” del 1988 Suu Kyi si trovava a

³⁷ *Ivi*, pp. 144-147

Rangoon per soccorrere la madre in fin di vita e dinanzi agli abusi del regime decise di ricoprire la veste di segretario dell'NLD, anche se in poco tempo ne divenne la principale portavoce e “propulsore” intellettuale.³⁸ Nel 1989 fu arrestata e messa agli arresti domiciliari, dove ad intervalli è rimasta fino al 2010, per aver tentato con la sua azione politica di “ledere l'integrità della nazione”, parte essenziale dello scacchiere di perpetuazione del dominio militare. L'obiettivo del regime era non permetterle di governare e negarle la possibilità di intelaiare un filo diretto con la popolazione; contemporaneamente, il governo doveva garantire in ogni modo la sua incolumità fisica in conseguenza della sua enorme popolarità.

La visione di Aung San Suu Kyi e dell'NLD è in linea con i principi democratici in voga nella maggior parte degli Stati di questa porzione di mondo: governo rappresentativo, controllo civile dei militari, migliore istruzione, facilitato accesso alla sanità e efficienti strutture federali per le minoranze.

Nel 2011, dopo lo scioglimento dell'SPDC e il passaggio ad un governo civile, Aung San Suu Kyi ha ufficializzato la sua candidatura alle elezioni parlamentari suppletive previste per l'aprile del 2012; nel corso delle consultazioni, il suo partito, l'NLD, si è affermato come principale forza d'opposizione. Sebbene il Parlamento sia comunque dominato dai funzionari dell'esercito, l'opposizione ha guadagnato consensi e visibilità estremamente utili in vista delle consultazioni del 2015, alle quali la leader ha presentato ufficialmente la sua candidatura nel giugno 2013. Svoltosi l'8 novembre 2015, le prime elezioni libere nel Paese dalla fine della dittatura militare hanno registrato la netta affermazione del partito della dissidente, che ha riportato oltre il 70% delle preferenze. In quanto vedova di un cittadino britannico, essa è comunque impossibilitata ad assumere la carica presidenziale, in ragione del mancato emendamento dell'articolo 59(f) della Costituzione del 2008 che vieta a chiunque sia coniugato con uno straniero o abbia figli con passaporto estero di correre per tale ruolo.³⁹

³⁸ *Ivi*, p. 88

³⁹ *Constitution of the Union of Myanmar (2008)*

1.9 Il lavoro forzato in Myanmar e l'adesione all'OIL

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha stimato nel 2012 che nel mondo sono circa 20.900.000 le persone soggette a lavoro forzato. La maggior parte di queste – circa 18.7 milioni (90%) vengono sottoposte a forme di lavoro forzato indotte da privati. Di queste 4.5 milioni (22%) sono vittima di sfruttamento sessuale e 14.2 milioni (68%) sono sottoposte a sfruttamento del lavoro forzato principalmente nel settore agricolo, edilizio, tessile e minerario. Le restanti 2.2 milioni di persone, corrispondenti al 10%, sono soggette a forme di lavoro forzato imposte dallo Stato, come nelle prigioni o decretati da corpi militari e paramilitari.⁴⁰

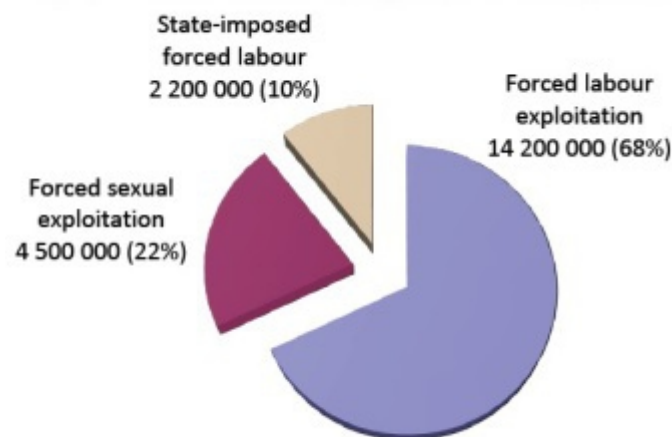


Illustrazione 2: www.OIL.org, Global estimate by form of forced labour

Le donne sono le più colpite da questo fenomeno – 11.4 milioni (55%) comparato con i 9.5 milioni (45%) di uomini. Gli adulti, cioè i maggiori di diciotto anni, coprono il 74% mentre i bambini sono stimati intorno ai 5.5 milioni (26%).

Il lavoro forzato è un fenomeno globale, tuttavia alcune zone del mondo ne sono maggiormente interessate: si concentra maggiormente nell'area asiatica e del

⁴⁰ www.ilo.org, documento *Profits and poverty: The economics of Forced Labour*, 2014

Pacifico con una percentuale corrispondente al 57% del totale globale (11.7 milioni).⁴¹

Si stima che il totale dei profitti illeciti ottenuti con l'uso di lavoro forzato in tutto il mondo ammonti a 150.200.000.000 dollari all'anno. I profitti sono più alti in Asia (US \$ 51.800.000.000) e nelle economie sviluppate (US \$ 46,9 miliardi), principalmente per due motivi: l'alto numero di vittime in Asia e l'alto profitto per vittima nelle economie sviluppate.⁴²

Il caso del Myanmar è il più eclatante nonostante il Paese abbia aderito nel 1948 all'Organizzazione Internazionale del Lavoro e abbia ratificato nel 1955 la Convenzione n.°29 del 1930 sull'abolizione del lavoro forzato. Questo documento riporta all'articolo 1 comma 1 che: «Ogni Stato membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che ratifichi la presente convenzione s'impegna ad abolire nel più breve termine possibile l'impiego del lavoro forzato o obbligatorio in tutte le sue forme». L'articolo 2 riporta la definizione di lavoro forzato: «[...] il termine 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. Tuttavia, il termine lavoro forzato o obbligatorio non comprenderà, ai fini della presente convenzione:

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

41 *ivi*

42 *ivi*

carestia, terremoti, epidemie ed epizoozie violente, invasione 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 diretto della comunità stessa, lavori che possono pertanto essere considerati come normali obblighi civili per i membri di una comunità e sulla cui necessità essi stessi o i loro rappresentanti diretti abbiano il diritto di pronunciarsi». ⁴³

Una successiva Convenzione, la n°105 del 1957 sull'abolizione del lavoro forzato, specifica inoltre che il lavoro forzato non può mai essere usato come mezzo di coercizione politica o di istruzione o come punizione per aver espresso opinioni politiche o per la partecipazione a uno sciopero, come disciplina del lavoro, come la discriminazione razziale, sociale, nazionale o religiosa, o per la mobilitazione del lavoro ai fini dello sviluppo economico.

⁴³ *Convenzioni e raccomandazioni della Organizzazione internazionale del Lavoro 1919-1968* [a cura della SIOI], Padova, 1969.

Capitolo secondo

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Il diritto internazionale del lavoro è costituito dall'insieme di norme internazionali che regolano il lavoro e la sicurezza sociale. Queste norme pongono, a carico degli Stati che ne sono destinatari, obblighi concernenti la condizione dei lavoratori.⁴⁴ La nascita della volontà degli Stati a cooperare per la stipulazione di norme internazionali in materia di lavoro trae origine da due interessi: il primo è quello di migliorare le condizioni di lavoro e allo stesso tempo elevare la protezione dei lavoratori; il secondo è invece legato al fatto che l'adozione di standard internazionali nel campo del lavoro consente di evitare che livelli troppo differenziati di tutela possano influenzare la concorrenza internazionale fra imprese.

L'idea di una legislazione internazionale del lavoro nasce nell'Inghilterra del XIX secolo. Il Parlamento inglese aveva adottato riforme per limitare le ore lavorative ai minori, che spesso raggiungevano le sedici ore giornaliere. Alcuni imprenditori, nel 1831, adottarono una risoluzione nella quale emerse la chiara opposizione a queste riforme che, secondo loro, avrebbero generato un innalzamento del prezzo dei prodotti industriali portando così un crollo della competitività industriale inglese sul mercato globale. Nel corso di un'inchiesta disposta dal Parlamento, Charles Hindley, un politico inglese, ribatté che l'industria inglese presentava, rispetto ai concorrenti, una moltitudine di vantaggi di natura tecnologica e di qualificazione dei lavoratori, nonché di natura fiscale e doganale, da non dover temere i produttori di altri Paesi; se, tuttavia, si fosse giunti al punto in cui la concorrenza straniera avesse messo in pericolo l'industria inglese, allora la risposta

⁴⁴ Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto Internazionale del Lavoro*, Patron Editore-Bologna, 2002

avrebbe dovuto consistere non nel rifiuto di riforme, ma nella loro adozione in tutti i Paesi, mediante impegni internazionali.⁴⁵

Quando un gruppo di Stati intende creare rapporti dotati di una certa stabilità, è possibile che, mediante un trattato, esso dia vita ad un'organizzazione internazionale. Le organizzazioni internazionali possono pertanto essere definite come associazioni tra Stati, dotati di organi per il perseguimento di fini comuni. È riconosciuta loro la personalità giuridica internazionale; cioè sono, a tutti gli effetti, soggetti di diritto internazionale, al pari degli Stati, che costituiscono l'altra grande categoria di soggetti di diritto internazionale e che nel loro insieme, compongono la c.d. Comunità internazionale.

Pertanto, tutte le organizzazioni internazionali, pur nelle loro svariate differenze, hanno in comune alcune caratteristiche:

- sono formate da Stati (ma possono esserne eventualmente membri anche altre organizzazioni internazionali);
- sono istituite da un trattato internazionale;
- hanno personalità giuridica internazionale.⁴⁶

Il complesso più importante di norme internazionali in materia di lavoro e di tutela dei diritti sociali fondamentali è quello la cui adozione è stata promossa dall'OIL che, ad oggi, ha adottato oltre 180 convenzioni e 203 raccomandazioni che coprono l'intero spettro del mondo lavorativo. Inoltre, con l'adozione della "Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro" nel 1998 gli Stati membri dell'OIL hanno deciso di recepire un nucleo di norme del lavoro, indipendentemente dal fatto che avessero o meno ratificato le corrispondenti convenzioni. Si tratta di un nucleo essenziale di diritti fondamentali che devono ritenersi obbligatori per tutti i membri: il diritto alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva, l'eliminazione del lavoro minorile, del lavoro forzato e

45 *Ivi*, pp. 9-10

46 Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto Internazionale del Lavoro*, p. 14

della discriminazione nel lavoro.⁴⁷ Al tempo stesso, la Dichiarazione rafforza e rilancia il ruolo dell'Organizzazione: mette in opera un programma promozionale mediante il quale l'OIL, attraverso i propri consulenti e i propri tecnici, e con la collaborazione delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, si impegna attivamente per attuare i principi contenuti nelle convenzioni prioritarie nei Paesi che ancora non li hanno messi in opera. Fra queste convenzioni fondamentali rientrano anche la n.° 29 e la n.° 105.

Tuttavia, dinanzi alla crescente interdipendenza commerciale, al dilagare della globalizzazione e alla nascita delle imprese multinazionali, si è complicato, se non addirittura aggravato, il rispetto degli standard lavorativi. In questo contesto, il ruolo delle organizzazioni internazionali nella regolamentazione del diritto internazionale del lavoro deve, necessariamente, adattarsi e migliorarsi.

2.1 La nascita dell'OIL

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) è un organismo specializzato delle Nazioni Unite dal 1946, anche se la sua fondazione risale alla Conferenza di pace convocata a Parigi nel 1919 alla fine della prima guerra mondiale. La Costituzione venne redatta dalla Commissione Internazionale del Lavoro costituita dal Trattato di Versailles. Essa dette vita ad un'organizzazione tripartita, i cui organi esecutivi sono composti da rappresentanti di governi,

⁴⁷ www.ilo.org

imprenditori e lavoratori. Può essere definita come un'organizzazione settoriale votata al raggiungimento della giustizia sociale e dei diritti umani internazionalmente riconosciuti tramite l'impostazione di un sistema di tutela dei lavoratori. Il modello organizzativo interno adottato fu quello di Albert Thomas – primo Direttore generale dell'OIL – che assicura la rappresentanza degli Stati tramite un segretariato composto da elementi nazionali destinati a riflettere la composizione rappresentativa della Conference of the Parties.⁴⁸ Questa impostazione è unica nel panorama internazionale, in quanto, le altre organizzazioni internazionali sono basate su uno schema antitetico, ispirato cioè al modello originariamente ideato da Sir Eric Drummond. Questo modello, adottato ad esempio dalla Società delle Nazioni, si fonda su una composizione neutrale del segretariato, separato dalla politica e composto da soggetti scelti su basi meritocratiche. Drummond portava così ad un livello superiore concetti applicati a livello statale: la neutralità non era più rispetto alla politica, ma rispetto alle nazioni.⁴⁹

La creazione dell'OIL risponde ad una serie di motivi: il primo è di carattere umanitario e legato quindi alla volontà di miglioramento delle condizioni dei lavoratori ed elevamento della loro condizione sociale.⁵⁰

Partendo dall'assunto che il lavoro viene considerato il principale vettore di affermazione dell'individuo e la principale fonte di sostentamento del lavoratore e della sua famiglia, nasce l'importanza di garantire la libertà di scelta circa il se e come lavorare e, di conseguenza, l'esigenza ineludibile di contrastare qualsiasi forma di lavoro forzato in quanto emblema indiscusso della privazione di una libertà fondamentale dell'individuo.⁵¹

48 Sabino Cassese, *Il diritto Globale, giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009

49 *Ivi*

50 Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto Internazionale del Lavoro*, Patron Editore-Bologna, 2002, p. 24

51 Adalberto Perulli e Vania Brino, *Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro*, seconda edizione, Giappichelli editore – Torino, 2015, p. 46

Il secondo motivo è politico: l'aumento dell'industrializzazione aveva provocato un cospicuo aumento dei lavoratori al quale non aveva fatto eco un miglioramento delle condizioni lavorative. Da questa situazione si era generato un forte movimento di lotta operaia altamente influenzato dalla rivoluzione russa del 1917. Alla luce di ciò, soltanto un aumento del grado di giustizia sociale avrebbe potuto evitare il pericolo e scongiurare la possibilità di eventuali sommosse.

Il terzo motivo è di carattere economico: le riforme e i miglioramenti proposti dall'Organizzazione avrebbero indubbiamente provocato conseguenze sul costo del lavoro e quindi sui costi di produzione dei Paesi aderenti. Questo avrebbe generato uno svantaggio concorrenziale delle industrie e dei Paesi che avessero proceduto alle riforme rispetto agli altri. Proprio perché il “lavoro non è una merce”, il prezzo e i costi sociali connessi alla forza lavoro non possono essere lasciati al libero gioco delle forze di mercato. È pertanto necessario creare un sistema dove un basso costo del lavoro provocato da bassi salari e bassa protezione sociale non costituisca un elemento che assicura vantaggi competitivi rispetto ai concorrenti.⁵²

Il pericolo risiede negli Stati che consentendo condizioni inaccettabili di lavoro tengono basso il costo di produzione, attirando in tal modo investimenti esteri e basando la concorrenza dei propri prodotti sullo sfruttamento della manodopera. Questa è una preoccupazione ancora attuale che diventa sempre più acuta tanto più acuto diviene il fenomeno della globalizzazione.

Questi tre motivi appena esposti possono essere ritrovati nel *Preambolo* della Costituzione OIL: «Considerando che una pace universale e durevole può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale e considerando che vi sono condizioni di lavoro che comportano per un gran numero di persone ingiustizia, miseria e privazioni, generando un malcontento tale da mettere in pericolo la pace e l'armonia del mondo, urge prendere provvedimenti per migliorare simili condizioni. Tra queste figurano: il regolamento delle ore di lavoro, la fissazione della durata massima della giornata e della settimana di lavoro, il reclutamento della mano d'opera, la lotta contro la disoccupazione, la garanzia di un salario sufficiente ad assicurare

52 Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto Internazionale del Lavoro*, p. 24

convenienti condizioni di vita, la protezione dei lavoratori contro le malattie generali o professionali e contro gli infortuni del lavoro, la protezione dei fanciulli, degli adolescenti e delle donne, le pensioni di vecchiaia e d'invalidità, la difesa degli interessi dei lavoratori occupati all'estero, il riconoscimento del principio “a lavoro eguale, retribuzione eguale”, il riconoscimento della libertà sindacale, l'organizzazione dell'insegnamento professionale e tecnico, e altri provvedimenti analoghi; considerando 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, le Alte Parti Contraenti, mosse da sentimenti di giustizia e di umanità e dal desiderio di assicurare una pace mondiale durevole, nell'intento di raggiungere i fini enunciati nel preambolo, approvano la presente Costituzione dell'Organizzazione internazionale del Lavoro».⁵³

2.2 Struttura e organi

Per poter comprendere le azioni che hanno mosso l'OIL nell'approccio al caso del Myanmar è necessario soffermarci sulla sua organizzazione interna e sul suo funzionamento. La sua peculiarità e originalità trova origine nella composizione tripartita, unica nel panorama internazionale, in cui le decisioni sono prese dagli Stati membri in compartecipazione con i rappresentanti della società civile.⁵⁴ Gli organi che la compongono sono: la Conferenza generale di rappresentanti dei Paesi

⁵³ www.ilo.org

membri, il Consiglio d'amministrazione e l'Ufficio Internazionale del Lavoro, che ne costituisce il Segretariato Permanente. Come riportato dall'art. 3 della Costituzione, la Conferenza si riunisce ogni volta che sia necessario e almeno una volta all'anno nel mese di giugno per discutere delle principali questioni sociali e del lavoro, stabilire standard internazionali e approvare il budget. Alla Conferenza è attribuita la funzione normativa, alla quale spetta il ruolo di adottare i testi definitivi di convenzioni e raccomandazioni. È composta da quattro rappresentanti per ciascuno Stato; due saranno delegati del governo e gli altri due rappresenteranno, rispettivamente, i datori di lavoro e i lavoratori. Ogni delegato può essere accompagnato da consiglieri tecnici, in numero non maggiore di due per ogni argomento iscritto all'ordine del giorno della sessione. Quando devono essere esaminate questioni che interessano specialmente le donne, almeno uno dei consiglieri tecnici deve essere una donna.

Come riporta l'art. 5 della Costituzione, i membri si impegnano a designare i delegati e i consiglieri tecnici non governativi d'accordo con le organizzazioni professionali più rappresentative, se ve ne sono, sia dei datori di lavoro, sia dei lavoratori del rispettivo Paese.

Infine, la Conferenza nomina il Consiglio d'amministrazione, organo esecutivo dell'Organizzazione che si riunisce ogni anno a marzo e a novembre per prendere decisioni sulle politiche e decidere l'agenda della Conferenza. È composto da cinquantasei membri: ventotto rappresentano i governi, quattordici provengono dalla categoria dei lavoratori e altrettanti da quella dei datori di lavoro, eletti ogni tre anni dagli appartenenti alla rispettiva categoria riuniti nella Conferenza. Dieci seggi dei ventotto governativi sono attribuiti ai Paesi membri che rivestono maggiore importanza sul piano industriale.⁵⁵ Il Consiglio d'amministrazione stabilisce, ogni volta che occorre, quali sono i membri che hanno maggiore importanza industriale e fissa la procedura per l'esame, da parte di un comitato imparziale, di tutte le

54 Elisabetta Bergamini, *L'organizzazione Internazionale del Lavoro*, in *Le organizzazioni Internazionali come strumenti di governo multilaterale* (a cura di Lucia Serena Rossi), Giuffrè Editore, 2006

55 Ivi, p. 366-367

questioni concernenti la designazione dei membri che hanno maggiore importanza industriale, prima che il Consiglio di amministrazione decida in merito.

Infine l'Ufficio Internazionale del Lavoro ha il compito di proporre gli argomenti di cui deve occuparsi il Consiglio e, dopo la scelta da parte di quest'ultimo, quello di predisporre i testi da approvare. Esso è sostanzialmente il Segretariato permanente dell'organizzazione, che ne realizza i programmi e le attività. Si tratta di un organismo che impiega quasi duemila funzionari, provenienti dai diversi Stati membri, che operano presso la sede di Ginevra, oppure nei circa quaranta uffici che l'Organizzazione ha in varie parti del mondo. Vi sono più di seicento esperti in missione nelle diverse regioni del mondo.⁵⁶ A capo di quest'organo è posto un Direttore generale designato dal Consiglio d'amministrazione, dal quale riceve le istruzioni e di fronte al quale è responsabile. Il personale è nominato dal Direttore generale, conformemente alle norme approvate dal Consiglio d'amministrazione.

2.3 Obiettivi e funzioni

Gli obiettivi dell'Organizzazione sono difficili da elencare, poiché mutati molte volte nel corso di quasi cento anni di attività in conseguenza ai mutamenti del quadro socio-politico mondiale e dei singoli Stati membri. L'agenda della Conferenza varia ad ogni incontro e verte sulle problematiche più rilevanti nel

⁵⁶ Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto Internazionale*, p. 28

contesto mondiale di quel particolare e specifico momento. Tuttavia esiste una linea guida degli obiettivi dell'Organizzazione:

- promuovere e garantire l'applicazione delle norme, dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro;
- creare maggiori opportunità di occupazione e redditi dignitosi, per donne e uomini;
- estendere i benefici e l'efficacia della protezione sociale per tutti;
- rafforzare il tripartitismo e il dialogo sociale.

Per riuscire a raggiungere questi obiettivi, l'OIL ha, da una parte, funzione di *standard setter*; e dall'altra di vigile sull'attuazione degli standard fissati⁵⁷. Per quanto riguarda la prima, sono di fondamentale comprensione le previsioni dell'articolo 19 della Costituzione: «Se la Conferenza approva proposte relative a un oggetto iscritto all'ordine del giorno, essa deve precisare se tali proposte debbano assumere la forma di una convenzione internazionale oppure – quando l'oggetto trattato o uno dei suoi aspetti non si presta all'adozione immediata di una convenzione – di una raccomandazione. In entrambi i casi, affinché una convenzione o una raccomandazione vengano approvati dalla Conferenza nella votazione finale, è necessaria la maggioranza di due terzi dei voti espressi dai delegati presenti. Nel formulare qualsiasi convenzione o raccomandazione la Conferenza deve tener conto delle speciali condizioni determinate in alcuni paesi dal clima, dall'incompleto sviluppo dell'organizzazione industriale e da altre circostanze particolari, e suggerire tutte quelle modificazioni che possono essere ritenute necessarie per rispondere alle condizioni proprie di tali paesi. Due copie della convenzione o della raccomandazione devono essere firmate dal presidente della Conferenza e dal Direttore generale. Una di queste due copie è depositata negli archivi dell'Ufficio internazionale del Lavoro e l'altra presso il Segretario generale delle Nazioni Unite. Il Direttore generale trasmette una copia autentica della convenzione o della raccomandazione a ciascun membro».

⁵⁷ Sabino Cassese, *Il diritto Globale, giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009

Se si tratta di una convenzione essa deve essere trasmessa a tutti i membri per permetterne la ratifica. Dopodiché ciascun membro si impegna a sottoporre, entro un anno dalla chiusura della sessione della Conferenza (o appena sarà possibile, ma non oltre 18 mesi dalla chiusura della sessione della Conferenza, se per circostanze eccezionali fosse impossibile di provvedere entro un anno), la convenzione all'autorità od alle autorità competenti, perché sia convertita in legge o perché siano presi provvedimenti di altro genere.

Se si tratta di una raccomandazione essa viene trasmessa a tutti i membri per esame, al fine di farle acquistare efficacia come legge nazionale o in altro modo. In questo modo ciascun membro si impegna a sottoporre, con la medesima scadenza delle convenzioni, la raccomandazione all'autorità o alle autorità competenti, perché sia convertita in legge o perché siano presi provvedimenti d'altro genere.

In questo modo, la Carta costitutiva dell'OIL prevede che possano adottarsi come atti normativi soltanto atti definiti di *soft law*, cioè privi di portata vincolante. Tuttavia, tra le due, la convenzione è ritenuta preferibile in quanto, successivamente alla ratifica, assume natura di strumento vincolante. In primo luogo perché gli Stati sono obbligati, in base al diritto internazionale, a conformarsi alle disposizioni contenute nelle convenzioni ratificate e, in secondo luogo perché questo processo di adeguamento ai dettami delle convenzioni è possibile che venga subordinato ad un sistema di vigilanza e controllo da parte di una Commissione d'inchiesta. Non bisogna, tuttavia, sottovalutare la forza politica e morale delle raccomandazioni: esse richiamano l'attenzione pubblica su determinate materie e impongono agli Stati di prendere posizione con il loro voto. Costituiscono per questo motivo un efficace strumento di azione e pressione.⁵⁸

All'insieme delle convenzioni e delle raccomandazioni adottate dall'OIL viene dato il nome di “Codice Internazionale del Lavoro”. Esso ha la caratteristica di costituire degli standard minimi e pertanto non può essere all'origine di modifiche di leggi, consuetudini o accordi che siano più favorevoli ai lavoratori. È possibile

58 Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto Internazionale del Lavoro*, Patron Editore-Bologna, 2002, p. 17

pertanto sostenere che le norme OIL sono derogabili *in melius*, ovvero non provocano effetti su una legislazione nazionale che offre al lavoratore una tutela maggiore di quella prevista dalla convenzione. Questo concetto è espresso nell'art. 9.8 e costituisce un principio fondamentale del diritto internazionale del lavoro, che viene definito come “principio internazionale di favore verso il lavoratore”. Questo principio regola i rapporti tra le norme di origine interna e le norme internazionali, stabilendo che dovrà darsi prevalenza a quella che, in concreto, risulterà più favorevole per il lavoratore.⁵⁹

Per quanto riguarda la funzione di vigilanza sul rispetto degli standard fissati e delle regole di condotta, le procedure amministrative previste dalla Costituzione sono tre:

- Come recita l'art. 26: «Ciascun membro può presentare un reclamo al Segretariato Permanente contro un altro membro che, a parer suo, non provveda in modo soddisfacente all'esecuzione di una convenzione da entrambi ratificata». A questo punto, il Consiglio d'amministrazione, se lo reputa opportuno, prima di rimandare la questione ad una Commissione di inchiesta può mettersi in rapporto con il governo interessato, il quale ha diritto a fare le dichiarazioni che riterrà opportune riguardo al caso. Se il governo posto in causa decide di non dare alcuna risposta o essa risulta insoddisfacente entro un termine adeguato, il Consiglio può nominare una Commissione d'inchiesta per esaminare la questione e riferire in merito: essa è un organo indipendente, quasi giurisdizionale con l'onere di accertare tutti i fatti del caso, sia attraverso “visite sul posto” che attraverso l'interrogazione di testimoni e anche tramite raccomandazioni sulle misure necessarie da prendere per rimediare alla situazione. Per agevolare e velocizzare il lavoro della Commissione, l'articolo 27 esorta ogni membro a mettere a disposizione della Commissione d'inchiesta ogni informazione che possa essere rilevante. Infine «dopo un esame completo del reclamo, essa redige un rapporto contenente le sue constatazioni e le proposte circa i provvedimenti da prendere e i termini in cui questi provvedimenti

⁵⁹ Ivi, pp. 29-30

devono essere presi».⁶⁰ Dopodiché, come recita l'art. 29, il Direttore Generale comunica il rapporto della Commissione d'inchiesta al Consiglio di amministrazione e ad ogni Stato interessato nella controversia e provvede alla sua pubblicazione. Arrivati a questo punto, ogni governo interessato deve comunicare al Direttore generale dell'Ufficio internazionale del Lavoro, entro il termine di tre mesi, se accetta o non accetta le raccomandazioni contenute nel rapporto della Commissione e, in caso negativo, se desidera sottoporre la controversia alla Corte internazionale di giustizia.

Allo Stato inadempiente si prospettano due strade: accettare o non accettare le raccomandazioni. Nel caso in cui non si conformi entro i termini stabiliti alle raccomandazioni della Commissione o della Corte internazionale di giustizia, il Consiglio d'amministrazione può invocare l'applicazione dell'articolo 33 della Costituzione che prevede “misure sanzionatorie” atte a garantire l'esecuzione delle raccomandazioni. Questo è un passaggio importante all'interno della lunga e intricata vicenda dell'OIL in Myanmar poiché, quest'ultimo, è il primo e unico Paese verso cui, nel quasi secolo di vita dell'Organizzazione, sono state applicate le disposizioni contenute in questo articolo.

- La seconda procedura in forza all'OIL consiste nella redazione di una relazione che ciascun membro s'impegna a presentare al Segretariato contenente i provvedimenti presi al fine di dare esecuzione alle convenzioni alle quali ha aderito. Per le otto convenzioni fondamentali – tra le quali figurano la n°29 del 1930 sul lavoro forzato e la n°105 sull'abolizione del lavoro forzato del 1957, fondamentali nel caso del Myanmar – la relazione deve avere cadenza annuale. Per le altre convenzioni le relazioni dovranno essere redatte ogni quattro anni. I governi devono sottoporre copia dei suddetti documenti alle organizzazioni professionali nazionali di lavoratori e datori di lavoro, le quali a loro volta potranno far pervenire in seno all'Organizzazione o ai Governi le loro osservazioni.

A questo proposito è necessario trattare il ruolo di un ulteriore organismo: il *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*.

⁶⁰ www.ilo.org, Art. 28, Costituzione OIL

Essa costituisce la pietra angolare del sistema di vigilanza dell'OIL sugli standard internazionali del lavoro che si compongono di convenzioni e raccomandazioni, strumenti universali adottati dalla comunità internazionale che riflettono valori e principi comuni su temi legati al lavoro. Il modo in cui il *Committee of Experts* riesce ad espletare le funzioni ad esso attribuite avviene tramite l'utilizzo di due strumenti: osservazioni e domande dirette. Le prime contengono commenti sulle questioni fondamentali sollevate dall'applicazione di una convenzione da parte di uno Stato. Esse vengono poi pubblicate nel rapporto annuale della Commissione. Le seconde affrontano questioni più specifiche e possono essere seguite da ulteriori richieste di informazioni allo Stato. Non vengono pubblicate nel rapporto annuale ma recapitate soltanto al governo interessato.⁶¹ Questo rapporto, di solito adottato nel mese di dicembre, viene presentato alla Conferenza generale di rappresentanti dei Paesi membri nel giugno successivo. I governi chiamati in causa da questi commenti sono invitati a rispondere alla Commissione e a fornire tutte le informazioni utili in loro possesso. La Commissione se lo ritiene opportuno, può raccomandare ai governi di accettare le missioni o l'assistenza tecnica dell'OIL.

• L'ultima procedura amministrativa nelle mani dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e importante nel caso del Myanmar è la denuncia, descritta negli articoli 24 e 25 della Costituzione: «Ogni reclamo diretto all'Ufficio internazionale del Lavoro da una organizzazione professionale di lavoratori o di datori di lavoro contro uno dei membri, perché non avrebbe provveduto in modo soddisfacente all'esecuzione di una convenzione cui ha aderito, può essere trasmesso dal Consiglio d'amministrazione al governo posto in causa, il quale potrà essere invitato a fare le dichiarazioni che riterrà opportune al riguardo». L'art. 25 continua: «se, entro un conveniente termine, il governo posto in causa non presenta alcuna dichiarazione, o se la dichiarazione non sembra soddisfacente al Consiglio di amministrazione, quest'ultimo avrà il diritto di rendere pubblico il reclamo ricevuto e, se occorre, la risposta inviata».⁶²

61 *Www.ilo.org*

62 *Www.ilo.org*

2.4 Commercio internazionale, globalizzazione e clausola sociale

Il fenomeno della globalizzazione e mondializzazione dei mercati ha creato nel corso del ventesimo secolo un indubbio progresso sociale ed economico. Esso tuttavia ha provocato due effetti che generano non pochi timori: da una parte, la perdita di posti di lavoro nei Paesi industrializzati a favore di sistemi economici caratterizzati da ampia disponibilità di manodopera non specializzata a basso costo, dall'altra quello dello sviluppo di una sorta di competizione tra Stati nella riduzione dei sistemi di tutela sociale al fine di attirare investimenti esteri.⁶³

Da ciò, deriva che il rispetto degli standard internazionali in materia di lavoro risulti aggravato da questi mutamenti nel contesto mondiale, rendendolo un problema fortemente attuale e dalla complicata risoluzione. In relazione a questo tema il Direttore Generale dell'OIL, nel 1997, affermava che « la globalizzazione rischia di continuare ad essere largamente percepita come espressione della tendenza inevitabile al livellamento verso il basso della remunerazione del lavoro per i lavori di qualifica identica in un mercato in cui merci e capitali possono circolare liberamente. [...] questa liberalizzazione può presentare un rischio, di cui ci avverte anche il Preambolo della Costituzione dell'OIL, e cioè che la concorrenza internazionale, inibendo la volontà di progresso di alcuni membri, possa costituire “un ostacolo agli sforzi delle altre Nazioni desiderose di migliorare la sorte dei lavoratori nei loro propri Paesi”». ⁶⁴

A questo fenomeno viene dato il nome di “dumping sociale”, cioè, una pratica commerciale che consiste nell'introduzione di una merce sul mercato di un altro Paese a un prezzo anormalmente basso rispetto al suo “prezzo normale”.⁶⁵ Il dumping sociale si realizza quando questa evidente differenza di prezzo viene

63 Emanuela Radighieri, I diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio Internazionale, in *Commercio internazionale sostenibile? Wto e unione Europea* (a cura di Lucia Serena Rossi), il Mulino, Bologna, 2003, p. 98

64 Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto Internazionale del Lavoro*, p. 42

65 *ivi*

causata dal basso costo del lavoro derivante dal mancato rispetto delle norme di diritto internazionale del lavoro.

Non è possibile esimersi dal notare che, con l'avvento della globalizzazione, lo stretto legame d'interdipendenza tra liberalizzazione degli scambi e costo della manodopera è sempre più evidente. Pertanto è nata l'idea di utilizzare le norme del commercio internazionale per promuovere il rispetto del diritto internazionale del lavoro, di inserire cioè negli accordi in materia di commercio internazionale una clausola che consenta ai partner commerciali di reagire, con ritorsioni di natura commerciale, al mancato rispetto di un regime di lavoro non equo. Questa clausola prende il nome di “clausola sociale”⁶⁶ e il primo tentativo di adottarla risale alla formulazione della Carta dell'Avana, progenitrice dell'International Trade Organization (anche se mai costituita), all'art. 7.1 con la denominazione *Fair Labour Standards*: «Gli Stati membri riconoscono che le misure relative all'impiego devono pienamente tener conto dei diritti che sono riconosciuti ai lavoratori da dichiarazioni, convenzioni e accordi intergovernativi. Essi riconoscono che tutti i Paesi hanno un comune interesse alla realizzazione e al mantenimento di norme eque di lavoro, in rapporto alla produttività della manodopera e, pertanto, alle condizioni di remunerazione e di lavoro migliori che questa produttività rende possibile. Gli Stati membri riconoscono che l'esistenza di lavoro non equo, particolarmente nei settori della produzione che lavorano per l'esportazione, crea difficoltà agli scambi internazionali. Di conseguenza, ogni Stato membro assumerà tutti i provvedimenti appropriati e concretamente realizzabili in vista di far sparire queste condizioni dal proprio territorio. [...] gli Stati membri che fanno altresì parte dell'OIL cooperano con questa organizzazione al fine di risolvere le controversie e per tutte le questioni relative alle norme di lavoro che verranno sottoposte all'ITO questa consulerà l'OIL e collaborerà con essa».⁶⁷

La previsione di una clausola di questo tipo avrebbe provocato l'effetto che, al verificarsi del mancato rispetto degli standard internazionali di lavoro, cui la

⁶⁶ *Ivi*

⁶⁷ Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto internazionale del Lavoro*, p. 44

clausola fa espresso riferimento, ne sarebbe conseguita anche una violazione nell'ambito del diritto riguardante il commercio internazionale. Come dire che la regolazione del commercio internazionale non può disinteressarsi delle esternalità negative che i processi mercantili determinano sul piano sociale, e deve essere interpretata e applicata in conformità con i principi del diritto internazionale.⁶⁸

La mancata ratifica della Carta dell'Avana da parte del Congresso USA, tuttavia, ha interrotto la costruzione di un ordinamento normativo e istituzionale stabile alla cui base collocare il tema della clausola sociale.

Sulle ceneri della Carta dell'Avana nacque il GATT che, tuttavia, si è posto obiettivi e competenze limitate non includendo alcun strumento di tutela dei diritti sociali fondamentali né tanto meno un collegamento con le azioni dell'OIL. Quindi, il dibattito sull'adozione di una clausola sociale è stato rinviato all'Uruguay Round (1986 – 1994), con la proposta di Usa, Francia e Commissione Europea di inserirla nell'accordo costitutivo dell'OMC. Tale proposta ha, tuttavia, incontrato la forte opposizione dei Paesi in Via di Sviluppo. Il compromesso raggiunto è stato successivamente inserito nella Conferenza interministeriale dell'OMC tenutasi a Singapore nel 1996 in cui gli Stati hanno riconosciuto la competenza esclusiva in materia all'OIL e hanno ribadito il loro impegno a rispettarne i principi e i valori fondativi.⁶⁹

Tutte queste difficoltà riscontrate nell'adozione di una clausola sociale nell'ambito del sistema GATT-OMC nascono dal fatto che essa presenta contemporaneamente evidenti criticità e potenzialità. I suoi sostenitori indicano come essa potrebbe contribuire a sanzionare il mancato rispetto di norme internazionali di lavoro, e costituirebbe pertanto un fattore di progresso sociale. Coloro che invece la criticano affermano che si tratterebbe di uno strumento poco opportuno, poiché le condizioni di lavoro sono correlate allo stato di sviluppo

68 Adalberto Perulli e Vania Brino, *Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro*, seconda edizione, Giappichelli editore – Torino, 2015, p. 15

69 Emanuela Radighieri, I diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio Internazionale, in *Commercio internazionale sostenibile? Wto e unione Europea* (a cura di Lucia Serena Rossi), il Mulino, Bologna, 2003

economico e sociale di un Paese e pertanto la clausola sociale agirebbe come uno strumento di protezionismo, un modo in cui i Paesi più avanzati potrebbero annullare il vantaggio competitivo che i Paesi poveri hanno nel basso costo della loro manodopera.

Il motivo per cui fra gli oppositori di una clausola sociale nelle regole del GATT e dell'OMC ci sono i Paesi in via di sviluppo (PVS) è dato dalla constatazione che una integrazione di questo genere avrebbe per effetto di incoraggiare gli Stati più ricchi a impedire le importazioni di beni prodotti nei Paesi più poveri, che non sono in grado di assicurare il rispetto di standard sociali paragonabili a quelli delle Nazioni più avanzate. Si avrebbe, cioè, l'effetto perverso di far perdere ai PVS il loro unico vantaggio, aggravando ancor più la loro situazione economica e in conseguenza anche quella sociale.

La stessa OIL non approva la suddetta clausola, in quanto tale meccanismo può portare a risultati positivi soltanto postulando la presenza di medesime condizioni di partenza, altrimenti rischia di penalizzare i Paesi più poveri che non possono permettersi gli alti costi previsti dalla clausola. Essa si limiterebbe a privare i PVS del loro vantaggio concorrenziale derivante dal basso costo della manodopera, senza avere alcuna contropartita.⁷⁰ Come rilevato dalla “Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione”, sotto l'egida dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, per la maggioranza delle persone, la globalizzazione non ha affatto realizzato un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. La liberalizzazione degli scambi è stata considerata un fine in sé, a scapito degli obiettivi di giustizia sociale che devono conquistare il ruolo di autonomi e prioritari principi fondanti del sistema internazionale, come previsto dalla Costituzione dell'OIL.⁷¹

Il confronto sull'adozione della clausola sociale in seno all'OMC nasce dalla mancanza, in capo all'OIL, di meccanismi sanzionatori nei confronti dei membri

70 Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto internazionale del Lavoro*, p. 46

71 Adalberto Perulli e Vania Brino, *Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro*, seconda edizione, Giappichelli editore – Torino, 2015

inadempienti, caratteristica che ne sottolinea l'eccessiva fragilità. L'OMC in ragione del suo meccanismo di risoluzione delle controversie sarebbe più facilitato a imporre sanzioni commerciali, garantendo così una migliore tutela dei diritti sociali internazionalmente riconosciuti.

L'OIL dinanzi a queste critiche e in balia degli squilibri causati dalla globalizzazione oltre alla difficoltà a raggiungere il consenso sull'introduzione di regole comuni tra Paesi ricchi e PVS – cioè all'interno di sistemi profondamente diversi in materia di sviluppo sociale, economico e culturale – ha manifestato una ferrea volontà di reazione, traducibile in una ridefinizione della sua politica normativa e in un potenziamento degli interventi, soprattutto di cooperazione tecnica, volti a promuovere l'occupazione e sostenere i PVS.

I segnali di questa “modernizzazione” in atto all'interno dell'Organizzazione, nella prospettiva di rilanciare e implementare il tema dei diritti sociali, cominciano a prendere vita a partire dalla “Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali nel lavoro” proclamata dall'OIL nel 1998. Si tratta, come è già stato scritto, di norme la cui osservanza incombe su tutti gli Stati membri che abbiano o meno ratificato le convenzioni in cui tali diritti sono proclamati.⁷² La Dichiarazione stessa afferma che «le norme internazionali del lavoro non dovranno essere utilizzate per finalità di protezionismo commerciale e che nulla nella Dichiarazione e nei suoi seguiti (cioè nei concreti programmi di attuazione) potrà essere invocato o comunque usato a tale scopo; inoltre, il vantaggio comparativo di un qualunque Paese non potrà in alcun modo essere messo in discussione da questa Dichiarazione». Si tratta, cioè, di affermare che il nucleo dei diritti fondamentali del diritto internazionale del lavoro appartiene, non alle variabili del costo di produzione, ma alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

L'OIL si impegna, pertanto, a mobilitare il complesso delle proprie capacità per fare in modo che, nel contesto di una strategia globale di sviluppo, le politiche

⁷² *Ivi*, p.67

economiche e sociali si rafforzino reciprocamente al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile su scala globale.⁷³

La Dichiarazione si impone, nel panorama internazionale, come una tavola condivisa di valori in grado di ispirare ed orientare gli attori, sia pubblici che privati, non solo nella definizione dei precetti in materia di lavoro ma anche nella regolazione delle relazioni economiche internazionali.⁷⁴ Già nel vertice delle Nazioni Unite tenutosi a Copenaghen nel 1995, i rappresentanti governativi avevano condiviso l'impegno di salvaguardare i diritti basilari dei lavoratori promuovendo il rispetto delle Convenzioni OIL in materia di lavoro. Anche in ambito regionale le prese di posizione sulla questione sono state fin da subito inequivocabili. Basti citare quanto affermato dall'Unione Europea secondo la quale «affinché i diritti sociali fondamentali dell'uomo sul lavoro e i principi di democrazia sociale possano essere garantiti, qualunque sia il livello di sviluppo economico degli Stati, le norme sociali minime dovranno essere circoscritte a un nucleo di diritti fondamentali di natura collettiva o individuale, essenziali per il buon funzionamento di un'economia di mercato».⁷⁵

Se fino a questo punto sono state passate in rassegna le azioni più positive e innovatrici dell'OIL in risposta alla nuova sfida lanciata dalla globalizzazione, non è possibile esimersi dall'affrontare anche le ombre che accompagnano il suo operato.

Malgrado i risultati positivi raggiunti negli ultimi anni, soprattutto in termini di incremento delle Convenzioni ratificate, la scelta di continuare a rafforzare gli *standard* attraverso strumenti di *soft law* – produzione normativa priva di portata vincolante – non ha mancato di sollevare dei dubbi. La critica riguarda l'utilizzo delle convenzioni come tecniche per la regolazione dell'operato degli Stati membri che, come sappiamo, non introducono obblighi in capo agli Stati a meno che non siano ratificate. Questo meccanismo è considerato da molti debole e fallimentare.

⁷³ *Ivi*, p. 41

⁷⁴ *Ivi*, p. 68

⁷⁵ Adalberto Perulli e Vania Brino, *Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro*, seconda edizione, Giappichelli editore – Torino, 2015, p. 39

In risposta a queste critiche l'OIL non si scompone e si dichiara fermamente convinta a mantenere le tradizionali tecniche di regolamentazione tese a sostenere, orientare e supportare gli Stati nel rispetto degli standard internazionali. Intende quindi continuare a fare affidamento sulla “buona volontà” dei suoi membri e, in questa prospettiva, adottare approcci votati alla cooperazione e collaborazione anziché basati sulla coercizione. Contestualmente, ritiene necessario, al fine di garantire il rispetto degli standard sul lavoro, promuovere l'azione partecipata degli Stati, delle autorità giudiziarie nazionali, delle imprese e delle istituzioni internazionali che con ruoli diversi concorrono alla *governance* globale.⁷⁶

Questo approccio nasce dalla constatazione che l'ordine giuridico globale non si muove solo lungo linee verticali – dal livello nazionale a quello globale e viceversa – ma anche in direzione orizzontale. È un ordinamento basato sulla cooperazione a livello inter-statale tesa a creare uniformità delle discipline e spingere verso la loro armonizzazione. Questo ovviamente è il fine a cui tutto tende, ma che si scontra con un limite importante e cioè, la mancanza di un corpo di regole generali che unisca e dia coerenza a tutti i settori, come succede all'interno degli Stati nazionali. Esistono infatti una quantità considerevole di norme settoriali e regimi diversi a cui si è cercato negli anni di rispondere con la costituzione di connessioni orizzontali tra i diversi corpi di regole per riuscire ad intersecare interessi diversi e creare un filo conduttore tra tutti i regimi.

Detto ciò, nel caso in cui il fragile meccanismo della “*moral suasion*” dell'OIL non funzioni, la globalizzazione può sfruttare i meccanismi di interconnessione tra regimi per finalità di giustizia sociale. Questo è esattamente quello che è successo nel 2000 quando il Consiglio d'amministrazione dell'OIL ha promosso l'adozione di misure di natura economica contro il governo del Myanmar, tra cui le restrizioni alle importazioni, il sequestro di fondi pensione del regime e il blocco di sovvenzioni economiche: misure che sono state assunte dagli Stati membri nei confronti del membro inadempiente.

⁷⁶ *Ivi*, p. 71

Tramite l'applicazione dell'art. 33, l'OIL ha nelle sue mani uno strumento con cui può disporre l'adozione di misure economiche sanzionatorie contro un Paese che non rispetta le convenzioni ratificate. Allo stesso tempo è necessario ricordare che questo complesso sistema di controllo dell'attuazione è debole e poco efficace, come è dimostrato dalla lunga vicenda dell'OIL e lo sfruttamento del lavoro forzato in Myanmar.⁷⁷

2.5 l'OIL e le imprese multinazionali

All'interno del processo di globalizzazione, descritto parzialmente nel paragrafo precedente, non è possibile esimersi dal trattare un fenomeno che dagli anni Sessanta ha fatto la sua comparsa sulla scena economica mondiale: l'impresa multinazionale. L'impatto che le stesse producono sui rapporti di lavoro si presenta particolarmente delicato e controverso posta l'esigenza di tutelare i lavoratori e contrastare ogni prassi di sfruttamento realizzata dalle multinazionali, in particolare, all'interno di territori socialmente e giuridicamente deboli. La nascita di questo tipo di imprese deriva dalla loro ricerca di strategie per abbattere il costo del lavoro e per sfruttare i vantaggi derivanti dalla produzione in aree nelle quali il costo della manodopera è basso e i sistemi normativi deboli, tralasciando completamente ogni considerazione di natura etica e morale. Si spiegano così gli innumerevoli episodi di violazione dei diritti umani e del lavoro che hanno visto protagoniste le grandi

⁷⁷ Sabino Cassese, *Il Diritto Globale, Giustizia e Democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, 2009, Torino, p. 62

multinazionali dalla loro nascita sino ad oggi. Tra i casi più noti possiamo citare quanto accaduto a partire dagli anni Ottanta durante la costruzione del gasdotto “Yadana” in Myanmar.⁷⁸

L'Unocal, la più grande azienda di ricerca e vendita di petrolio dal 1800 ad oggi, con sede in California, la Total, una delle prime quattro aziende mondiali operanti nel petrolio e nel gas naturale, con sede in Francia, la Myanmar Oil and Gas Enterprise (società nazionale di petrolio e gas del Myanmar fondata nel 1963) e un'azienda statale thailandese, investirono nello sfruttamento dei giacimenti di gas

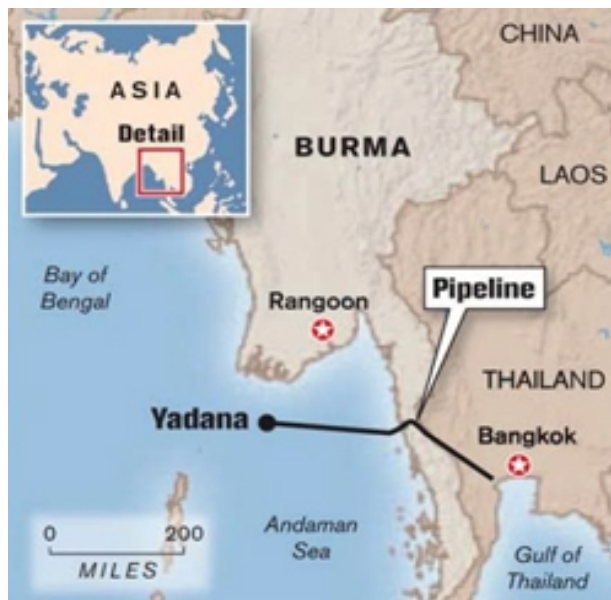


Illustrazione 3: Yadana Natural Gas Pipeline and Project revenue

naturale nel mare delle Andamane e nella costruzione di un gasdotto fino a Ratchaburi in Thailandia per produrre energia elettrica. Il gasdotto, chiamato “Yadana” sarebbe passato anche dal Myanmar attraversando la parte meridionale di Tenasserim abitata dalla minoranza etnica dei Karen. Per preparare il terreno alla realizzazione del progetto, nei primi anni Novanta, il Tatmadaw ha cominciato ad aprire strade nella foresta, evacuare i villaggi lungo il tracciato del gasdotto, costruire alloggi per i militari, eliporti e una ferrovia. I villaggi venivano spesso presi di sorpresa, le capanne rase al suolo, uomini e donne arruolati a forza a lavorare per l'esercito.

Tra il 1993 e l'anno seguente, un gran numero persone sono state strappate ai propri villaggi e costrette a fuggire oltre il confine con la Thailandia (dove circa 120.000 birmani vivono come rifugiati lungo il confine), private dei mezzi di sussistenza e insieme anche della propria libertà e dignità.

⁷⁸ Adalberto Perulli e Vania Brino, *Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro*, seconda edizione, Giappichelli editore – Torino, 2015, p. 140

Nel settembre del 1996 la Federazione dei Sindacati della Birmania ha fatto causa alle due aziende petrolifere presso il tribunale di San Francisco, a nome di un gruppo di profughi birmani e con il sostegno dell'International Labour Rights Fund, organizzazione statunitense per i diritti del lavoro. Le aziende petrolifere impegnate nel progetto Yadana erano accusate di complicità in omicidi, riduzione ai lavori forzati, stupri e violenze commessi dall'esercito birmano.

Le testimonianze dei profughi birmani, raccolte oltre il confine thailandese, sono infine approdate al Tribunale di San Francisco (anche se la corte ha ritenuto di potersi occupare solo di Unocal, non della socia francese Total) dando vita al caso "Doe versus Unocal". Doe è il nome fittizio con cui sono stati chiamati i profughi per proteggerli da eventuali rappresaglie.

Nonostante la compagnia petrolifera si sia difesa sostenendo che non poteva sapere quali atrocità commettesse l'esercito birmano, né poteva impedirle e tantomeno risponderne, dopo anni di testimonianze, memorie difensive e documenti, nel 2002 il tribunale di San Francisco ha decretato la propria giurisdizione sul caso in base all'*Alien Tort Claims Act*.⁷⁹ L'Unocal ha infine deciso di patteggiare, evitando così di comparire in aula e si è impegnata a corrispondere un indennizzo per i querelanti e una forte somma per finanziare opere sociali per le persone che hanno sofferto a causa del gasdotto. E' un caso storico perché un'azienda americana si è trovata a dover rispondere dinanzi alla giurisdizione degli Stati Uniti per i fatti commessi all'estero in violazione dei diritti fondamentali e in complicità con il governo locale.

Questo, tuttavia, è un raro esempio di successo poiché se è vero che le multinazionali hanno acquisito un'indubbia capacità di controllo del mercato globale e delle dinamiche che provoca, gli Stati, diversamente, hanno perso potere riuscendo ad intervenire, con la loro legislazione, soltanto in un frammento di spazio nel quale operano gli attori economici. Le multinazionali si servono, pertanto, del loro status

79 Una legge approvata dal primo Congresso statunitense nel 1789 che consente alle vittime di violazioni dei diritti umani commessi all'estero di citare in giudizio i responsabili presso le Corti federali statunitensi

di attori transnazionali per sfruttare le falle del diritto e gli inadeguati poteri degli Stati nell'arena globale. In questo sistema, in cui la partita è giocata ad un livello diverso da quello in cui riescono ad agire le entità statuali è evidente che ci sia bisogno di una nuova forma di regolazione che permetta di limitare il loro potere e scongiurare gli effetti destabilizzanti delle loro “politiche” economiche e sociali.⁸⁰

Appare chiaro che in un contesto nel quale gli Stati non hanno capacità d'azione e una legislazione universale ancora non esiste, gli unici strumenti capaci di raggiungere, anche solo parzialmente, questo obiettivo sono gli interventi di *soft law* che, adattandosi meglio ai contesti dinamici, si rivolgono specificamente agli attori transnazionali al fine di indirizzarne i comportamenti.⁸¹

Fra questi, una delle iniziative più rilevanti è stata assunta dall'OIL, che nel 1977 ha adottato la “Dichiarazione di principi tripartita sulle imprese nazionali”, emendata poi nel 2000 e nel 2006.

La Dichiarazione inizia con un Preambolo che descrive l'obiettivo del documento e cioè: «[...]incoraggiare le imprese multinazionali a contribuire positivamente al progresso economico e sociale, nonché a ridurre al minimo e a risolvere le difficoltà che le loro diverse operazioni possono creare» poiché «queste imprese, grazie ai loro investimenti internazionali e ad altri mezzi, possono apportare benefici sostanziali ai Paesi della sede centrale e a quelli di accoglimento, contribuendo in tal modo all'utilizzazione più efficace del capitale, della tecnologia e della manodopera. Nell'ambito delle politiche di sviluppo praticate dai Governi, tali imprese multinazionali possono anche ampiamente contribuire alla promozione del benessere economico e sociale, al miglioramento dei livelli di vita e al soddisfacimento dei bisogni primari, alla creazione – diretta o indiretta – di possibilità di lavoro e al godimento dei diritti fondamentali dell'uomo, compresa la libertà sindacale, nel mondo intero. D'altro canto, i progressi realizzati dalle imprese multinazionali nell'organizzare le loro attività fuori dall'ambito nazionale possono determinare concentrazioni abusive di potere economico e far insorgere conflitti con

80 *Ivi*, p. 141

81 *ivi*

gli obiettivi delle politiche nazionali e gli interessi dei lavoratori. Inoltre, la complessità delle imprese multinazionali e la difficoltà di discernere chiaramente la diversità delle loro strutture, delle loro attività e delle loro politiche suscitano, talvolta, preoccupazioni nei paesi della sede centrale o in quelli di accoglimento, oppure sia negli uni che negli altri».⁸²

Al Preambolo, seguono cinque sezioni rispettivamente dedicate alla politica generale, all'occupazione, alla formazione, alle condizioni di lavoro e di vita e, da ultimo, alle relazioni industriali.

La parte dedicata alla politica generale è importante soprattutto perché, nella versione revisionata nel 2006, rinvia ai principi e ai diritti contenuti nella Dichiarazione OIL del 1998 invitando gli Stati a procedere alla ratifica delle Convenzioni fondamentali, e le imprese «a rispettare i diritti sovrani degli Stati, osservare la legislazione ed i regolamenti nazionali, tenere conto delle pratiche locali e conformarsi alle relative norme internazionali». Inoltre «le loro attività dovrebbero armonizzarsi con le priorità dello sviluppo e con le strutture e gli obiettivi sociali del Paese in cui operano. A tal fine, dovrebbero aver luogo consultazioni tra le imprese multinazionali, il governo e, se necessario, le organizzazioni nazionali di imprenditori e di lavoratori interessate».⁸³

Quanto alla parte dedicata all'occupazione, la Dichiarazione tripartita punta molto l'accento sull'occupazione stabile, sull'uguaglianza di opportunità e di trattamento e sulla sicurezza dell'occupazione. Risulta inoltre particolarmente apprezzabile il richiamo all'esigenza di promuovere attività economiche nei Paesi in via di sviluppo tenendo conto delle specificità interne in modo tale da creare i presupposti per promuovere uno sviluppo economico e sociale duraturo.⁸⁴

Da sottolineare è la parte dedicata alle condizioni di lavoro che riporta: «Quando le imprese multinazionali operano in Paesi in via di sviluppo ove possono non esistere datori di lavoro comparabili, esse dovrebbero accordare i migliori salari,

⁸² www.ilo.org, *dichiarazione tripartita dei principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale*

⁸³ Ivi, Sezione II: Politiche generali, art. 8

⁸⁴ Adalberto Perulli e Vania Brino, *Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro*, seconda edizione, Giappichelli editore – Torino, 2015, p. 147

prestazioni e condizioni di lavoro possibili nel contesto della politica governativa. I salari, le prestazioni e le condizioni di lavoro dovrebbero tener conto della situazione economica dell'impresa, ma dovrebbero essere sufficienti almeno a soddisfare i bisogni essenziali dei lavoratori e delle loro famiglie».⁸⁵

Nella parte finale, inerente alle relazioni industriali, l'OIL afferma che «le imprese multinazionali dovrebbero applicare norme che non siano meno favorevoli di quelle che applicano i datori di lavoro comparabili nel Paese in questione» e che «laddove i governi dei Paesi di accoglimento offrono incentivi speciali per attrarre gli investimenti stranieri, tali incentivi non dovrebbero tradursi in restrizioni di qualsiasi tipo della libertà sindacale dei lavoratori o del loro diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva».⁸⁶

Questa Dichiarazione, come anche altri codici esterni elaborati da organismi internazionali, nazionali e privati, nonostante siano strumenti di *soft law*, vengono presi in considerazione da molte multinazionali, proprio perché in questo modo comunicano il loro impegno morale, deliberatamente assunto, per combattere le inumane condizioni lavorative nel mondo.⁸⁷ Cosa che ovviamente ha un ritorno economico e di immagine per l'impresa.

In questo sistema sorretto e regolato da strumenti di *soft law* torna ad essere determinante l'operato delle autorità nazionali, che dovrebbero attivarsi per impedire qualsiasi violazione degli standard internazionali all'interno del territorio sottoposto alla loro giurisdizione. Ciascuno Stato, può scegliere strumenti e metodi di controllo adottando due diversi modelli regolativi: l'*Host country control* (legislazione dello Stato ospitante) oppure l'*Home country control* (legislazione dello Stato d'origine).⁸⁸

Nel primo sistema, l'impresa multinazionale deve sottostare alla legislazione dei Paesi in cui svolge il proprio operato. Lo stato ospitante può quindi decidere se e come regolare l'accesso al proprio territorio e se far rispettare o meno le norme di

85 *dichiarazione tripartita dei principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale*, sezione IV, art. 34

86 Ivi, sezione V, artt. 41 e 46

87 Alessandra Zanobetti Pagnetti, *Lezioni di Diritto internazionale del Lavoro*, p. 51

88 Adalberto Perulli e Vania Brino, p. 153

tutela dei lavoratori e i diritti umani. E' evidente che così facendo, si amplifica il rischio, già trattato nel paragrafo precedente, di un vertiginoso abbassamento dei livelli di tutela attuato dai governi dei PVS in cerca di investimenti esteri. Questo sistema è chiaramente il meno auspicabile da una prospettiva di tutela dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani.

Il secondo sistema, invece, parte dall'assunto che le imprese multinazionali debbano essere assoggettate alla legislazione del Paese in cui hanno la sede legale anche per i fatti commessi all'estero. L'esempio più lampante di questo modello è quello rappresentato dall'*Alien Tort Claims Act* trattato precedentemente, invocato per la prima volta per sanzionare il comportamento della Unocal in Myanmar. Tuttavia l'applicazione della suddetta norma non manca di sollevare una serie di criticità che vanno ad incidere direttamente sulle potenzialità di questo strumento come limite agli abusi posti in essere dai grandi gruppi economici.⁸⁹ La più importante di queste riguarda l'evidente deriva imperialista da parte della legislazione americana che si erige ad arbitro delle controversie extra-territoriali sia tra attori pubblici che privati, ponendo in essere il problema dell'ingerenza statunitense negli affari interni di altri Paesi. Certamente, nonostante i dubbi di applicabilità e interpretazione che aleggiano intorno all'*Alien Tort Claims Act*, essa ha dimostrato che una regolamentazione della responsabilità delle multinazionali per i fatti occorsi fuori dal territorio d'origine è possibile, e può essere d'esempio per i governi che discutono sulla possibilità di prevedere forme di responsabilità extra-territoriali delle imprese per i loro comportamenti.

Tornando agli strumenti di *soft law* in grado di avvicinare i comportamenti delle imprese multinazionali al rispetto degli standard internazionali in materia di tutela dei lavoratori, è dovuta la trattazione dei codici di condotta interni. Tramite la loro adozione la società intende così dotare i dipendenti, i dirigenti e i responsabili delle unità dislocate di uno strumento idoneo a guidarne i comportamenti in materia

⁸⁹ *Ivi*, p. 154

uniforme, secondo quella che può essere definita come l'etica del gruppo, al di là delle differenze normative dei Paesi nel quale il gruppo svolge la propria attività.⁹⁰

Il motivo che induce l'impresa a dotarsi di un codice etico è facilmente comprensibile. Nella maggior parte dei casi esso viene utilizzato come strumento di marketing aziendale per far cessare le campagne denigratorie e i boicottaggi nei suoi confronti. In questo modo, agli occhi dell'opinione pubblica e dei consumatori, l'azienda mostra il suo impegno a rispettare e a far rispettare i diritti dei lavoratori a tutti coloro cui si rivolgono nelle varie fasi di produzione e distribuzione. Questo gesto mira inoltre a favorire il clima di fiducia e la credibilità all'esterno e all'interno, ovvero creare un'immagine di soggetto responsabile sia nei rapporti con i fornitori e i partner commerciali sia nelle relazioni interne con i propri dipendenti.

Per assicurarne l'adozione, i codici di condotta prevedono misure di monitoraggio e controllo che, tuttavia, sono nella maggioranza dei casi effettuate dall'impresa stessa, rendendolo uno strumento poco efficace in rapporto ai suoi obiettivi. Oltretutto, questi codici vengono rapportati al trattamento locale e quindi, data la condizione del diritto del lavoro nei PVS, offrono livelli di tutela estremamente bassi.

⁹⁰ *Ivi*, p. 55

Capitolo terzo

L'operato dell'OIL in Myanmar

La Birmania è sotto osservazione degli organi dell'OIL dal 1960, anno in cui il governo di quel Paese, nel suo primo rapporto sulle misure di applicazione della Convenzione n.° 29, sosteneva che «dal momento che il lavoro forzato è inesistente in questo Paese, nessun ricorso ad esso, in qualsiasi forma è autorizzato. I funzionari dell'amministrazione in questo Paese, quando affrontano viaggi governativi nelle aree rurali utilizzano facchini, barcaioli, carri trainati da buoi e altro ancora; ma non sono impiegati nel senso di lavoro forzato o obbligatorio, come previsto nella presente Convenzione».⁹¹ A ulteriore supporto delle proprie dichiarazioni, il governo sottoponeva all'attenzione dell'Organizzazione la sezione 374 del Codice Penale birmano che recita: «Chiunque costringa illegittimamente qualsiasi persona al lavoro contro la sua volontà, è punibile o con la reclusione per un periodo che può estendersi ad un anno o con un'ammenda oppure entrambi».⁹² In risposta a queste affermazioni, il *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* dell'OIL, prima nel 1964 poi nel 1966 e 1967, riferì al governo che alcune sezioni di due leggi in vigore nel Paese, *Village Act* e *Towns Act*, risultavano in contrasto con le disposizioni delle convenzioni ratificate e chiese dei chiarimenti. In particolare trovò, in alcune sezioni di questi documenti, chiari riferimenti all'utilizzo della pratica del lavoro forzato: nella sezione 8(1) del *Village Act* è riportato: «Ogni capo del villaggio è tenuto a svolgere le seguenti funzioni pubbliche, vale a dire:[...]

91 www.ilo.org, documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, para. 121

92 *Ivi*, traduzione ad opera mia

- (g) radunare e fornire guide, messaggeri, facchini, rifornimenti di cibo e mezzi di trasporto per le truppe o polizia inviati nella zona o che stiano marciando attraverso il villaggio oppure per qualsiasi servo del governo in missione; nessun capo deve requisire per questo servizio i residenti di tale villaggio che non fanno parte della “classe lavoratrice” e in grado quindi di compiere qualsiasi lavoro che venga richiesto;
- (n) assistere tutti i funzionari del governo nell'esecuzione delle loro funzioni pubbliche;
- (o) adottare tali misure e compiere le azioni che l'esigenza del Paese può richiedere». ⁹³

Secondo i dettami della sezione 11 del Village Act: «Ogni persona che risiede nel villaggio è tenuta a svolgere le seguenti funzioni pubbliche, vale a dire: [...] assistere il capo o i poliziotti, su loro richiesta, nell'esecuzione dei loro doveri prescritti nella sezione 8 della legge».

Nella sezione 12 dello stesso documento si trova: «Se una persona residente in un villaggio si rifiuta o trascura di svolgere le mansioni pubbliche imposte dalla presente legge o da qualsiasi regola a norma della stessa, egli, in assenza di giustificazione ragionevole, risponde:

- I. per ordine del capo, di una multa non superiore a cinque rupie, o
- II. per ordine del comitato del villaggio, di una multa non superiore a dieci rupie, o al confino per un periodo non superiore a 48 ore nel posto deciso dal vice commissario, o entrambi;
- III. su condanna da parte di un magistrato, di un'ammenda non superiore a cinquanta rupie, o alla reclusione per un periodo non superiore a un mese, o entrambi».

93 THE-VILLAGE-ACT-1908, traduzione ad opera mia

In modo molto simile, la sezione 9 del *Towns Act* (1907) prevede: «Le persone residenti in un distretto sono tenute a svolgere le seguenti funzioni pubbliche, vale a dire: [...]su richiesta generale o individuale del capo, di assisterlo nell'esecuzione delle sue funzioni pubbliche».

Nella sezione 9(a) del medesimo documento si trova anche: «Se una persona residente in un distretto rifiuta/trascura di eseguire le funzioni pubbliche imposte a lui dalla presente legge o da qualsiasi regola a norma della stessa, egli, in assenza di giustificazione ragionevole, è tenuto, su condanna da parte di un magistrato, a pagare una multa che può estendersi fino a cinquanta rupie».⁹⁴

Il governo rispose che quelle leggi appartenevano all'epoca coloniale e quindi erano frutto di retaggi passati e riferite a pratiche ormai in disuso. In assenza di qualsiasi informazione attendibile sulla sistematica violazione delle convenzioni da parte del governo del Myanmar, il *Committee of Experts* non aveva il potere di imporsi maggiormente e la situazione rimase di fatto invariata per tre decenni.

Le cose cominciarono a cambiare in conseguenza al colpo di Stato militare del 1988. Gli occhi del mondo si focalizzarono sul Myanmar: rapporti dettagliati sul sistematico esercizio di esecuzioni, torture e sfruttamento del lavoro forzato da parte dell'esercito su civili e minoranze etniche giunsero finalmente all'attenzione delle organizzazioni umanitarie. *Amnesty International* rilasciò a fine anni Ottanta due documenti inerenti alle offensive del Tatmadaw nelle zone di confine abitate dai Karen, azioni inerenti all'accordo del governo con Unocal e Total per la costruzione del gasdotto Yadana.⁹⁵

Infine, nel 1991, la *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU) o “CISL Internazionale”, ufficializzò delle accuse dettagliate dichiarando che: «la pratica di facchinaggio obbligatoria è diffusa nel Paese e coinvolge molte migliaia di lavoratori. La maggior parte dei facchini vengono forzatamente reclutati e duramente sfruttati dall'esercito, raramente, o mai, pagati per questo o

94 THE-TOWNS-ACT-1907, traduzione ad opera mia

95 Amnesty International, “*Allegations of extrajudicial executions, torture and illtreatment on the Socialist Republic of the Union of Burma, 1987*” e “*Extrajudicial execution and torture of members of ethnic minorities*”, 1988

adeguatamente nutriti e curati; vengono utilizzati per trasportare carichi eccessivi, esposti al disagio fisico e al pericolo».⁹⁶

Secondo i documenti non vi era alcuna regolamentazione formale o supervisione riguardo alle condizioni di lavoro dei facchini, che erano, in pratica, a completa discrezione dei comandanti militari locali: «come risultato, molti di loro sono morti o sono stati uccisi nel corso di lavori forzati, alcuni sono stati usati come scudi umani durante le azioni militari, altri sono stati fucilati mentre cercavano di fuggire o sono stati uccisi e basta; altri abbandonati quando, a causa di malnutrizione o sfinimento, non risultavano più in grado di svolgere il loro incarico»⁹⁷.

Questi documenti stabiliscono esattamente il punto in cui l'attenzione sul Myanmar passava dall'essere incentrata sulle leggi non in conformità con le convenzioni a ciò che effettivamente stava accadendo nello Stato.

Inoltre, se fino al 1991 l'attenzione era incentrata sull'uso forzato dei facchini da parte dell'esercito, nel corso degli anni successivi emersero nuovi documenti riguardanti l'ampia diffusione del lavoro forzato anche nei progetti infrastrutturali nazionali e locali tramite cui la giunta militare cercava, da un lato, di ricostruire lo Stato e, dall'altro, di incentivare il turismo. Una carenza di infrastrutture – tra cui una carenza di camere d'albergo, la mancanza di aeroporti per gestire aeromobili di grandi dimensioni e un sistema stradale antiquato – agiva da ostacolo allo sviluppo del settore turistico. Pertanto nel 1992, è stato istituito il Ministero del settore alberghiero e del turismo, con lo scopo anzitutto di destinare specifiche aree geografiche periferiche allo sviluppo di infrastrutture di accoglienza per i visitatori.

Da questo momento cominciarono a pervenire un numero crescente di accuse contro le autorità birmane riguardo l'utilizzo del lavoro forzato nei progetti di sviluppo delle infrastrutture del turismo. Questa pratica era così largamente diffusa da essere inserita nella contabilità nazionale evidenziando quanto il Paese fosse ancora ancorato ad una sorta di mentalità neo-coloniale. Per molti anni il Ministero della Pianificazione Nazionale e dello Sviluppo Economico incluse il valore del

⁹⁶ *Forced Labour in Myanmar (Burma). Report of the Commission of Inquiry, 1998, para. 130*

⁹⁷ Ivi, para. 130

“contributo delle persone” nei dati economici nazionali. Il governo pubblicava statistiche ufficiali riguardanti i costi di progetti locali in modo disaggregato, cioè dividendoli tra costi in “spese statali” e "contributi delle persone", questi ultimi classificabili in "donazioni pubbliche in contanti, genere e servizi".

È emerso che la grande maggioranza dei "contributi" a queste opere avveniva tramite forme di lavoro non compensate. Questi dati furono analizzati dall'ambasciata americana a Rangoon nel '96-'97: i “contributi umani” erano relativamente bassi nell'anno fiscale '89-'90 a conferma che l'utilizzo del lavoro forzato nel settore delle infrastrutture era un fenomeno nuovo. La voce in questione cresceva rapidamente nel corso degli anni, arrivando nel 1995 ad ammontare a venticinque volte il valore di cinque anni prima.⁹⁸

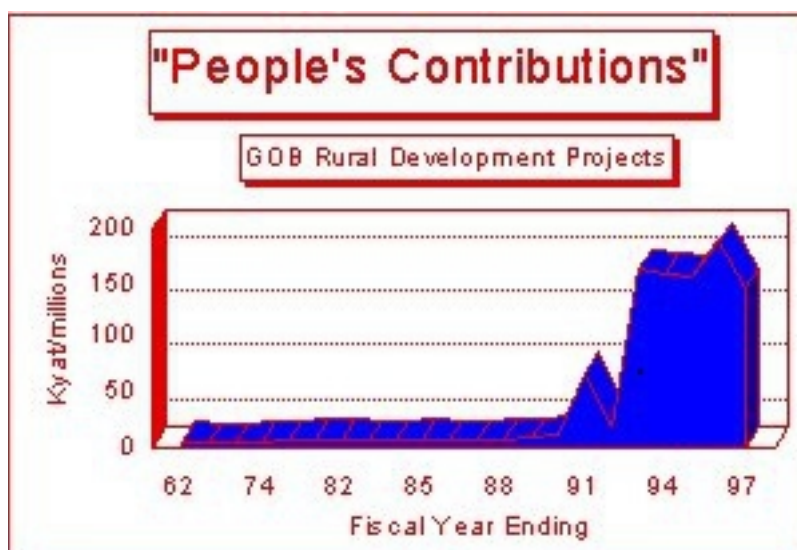


Illustrazione 4: American Embassy in Rangoon, Foreign Economic Trends report, 1997

98 American Embassy in Rangoon, Foreign Economic Trends report, 1997

Come notato precedentemente, il facchinaggio forzato per mano dei militari stava declinando nel corso degli anni Novanta, probabilmente in conseguenza del cessate il fuoco concordato da Khin Nyunt con molti gruppi armati delle zone di frontiera. Allo stesso tempo, il regime aveva avviato una ambiziosa opera di modernizzazione dell'apparato militare che, come il Paese nel suo complesso, mostrava segni di obsolescenza e disorganizzazione derivanti dalla mala gestione del regime "socialista". Come risultato, le forze armate aumentarono da circa 184.000 unità nel 1988 a 370.000 nel 1999.⁹⁹ Questo provocò un enorme sforzo economico per il regime e le unità militari si trovarono costrette ad affidarsi a ciò che potevano requisire localmente per sfamarsi e finanziare le proprie attività.

Oltre ad un elevatissimo numero di testimonianze da parte delle vittime e la tacita ammissione dei media di Stato e dei dati economici ufficiali, c'è un'altra importante fonte di informazioni che ci aiuta ad avere un quadro perfetto della natura e della portata degli abusi: l'immenso volume di ordini scritti dalle autorità civili e militari ai capi dei villaggi esigendo lavoratori. Da questi ordini, raccolti e tradotti da alcuni "gruppi per i diritti umani", emerge l'utilizzo esplicito di minacce, sia di azione legale che di violenza, firmate e timbrate con il sigillo delle unità militari o civili.¹⁰⁰

Dopo le accuse ufficiali del 1991 la ICFTU decise, con una comunicazione datata 25 gennaio 1993, di avviare la procedura di denuncia ai sensi dell'articolo 24 della Costituzione OIL relativa all'inadempienza del governo del Myanmar nel rispetto delle Convenzioni n.° 29 e 105 sull'abolizione del lavoro forzato. L'organizzazione denunciante presentò quindi una dettagliata documentazione presso l'Ufficio Internazionale del Lavoro nella quale riportava le proprie accuse al governo del Myanmar: donne e bambini, così come gli uomini venivano prelevati, dalla polizia locale o dai militari, presso luoghi pubblici come stazioni ferroviarie, cinema o dalle loro case o luoghi di lavoro. I facchini erano obbligati a trasportare pesanti carichi di munizioni, cibo e altro da un campo militare all'altro attraverso le

99 Andrew Selth, *Burma's Armed Forces: Power without glory*, Eastbridge, 2002

100I rapporti sono raccolti e pubblicati nel sito: www.khrg.org (Karen Human Rights Group)

aspre montagne inaccessibili ai veicoli. Per questi lavori non ricevevano alcun compenso e, inoltre, veniva dato loro un quantitativo irrisorio di cibo e acqua. In molti casi i facchini venivano legati insieme in gruppi di cinquanta per impedirgli la fuga durante la notte. Gli uomini venivano sistematicamente picchiati mentre molte donne venivano ripetutamente violentate. Durante gli spostamenti, i facchini venivano posizionati a capo delle colonne per far esplodere le mine e trappole esplosive, nonché per prevenire le imboscate dei gruppi armati ribelli. Le informazioni raccolte dall'ICFTU erano il frutto di missioni esplorative nelle regioni al confine con il Myanmar compiute da vari “gruppi per i diritti umani”.¹⁰¹

A questa iniziativa dell'ICFTU fecero seguito, nel 1994, le conclusioni del Consiglio d'amministrazione dell'OIL, che invitava il governo birmano a cessare l'uso del lavoro forzato, ad abrogare le leggi che lo permettevano – *Village Act e Towns Act* – e ad implementare le sanzioni per chi continuava a ricorrervi. Tuttavia, il governo continuava a rispondere come nei quarant'anni precedenti e, cioè, sostenendo che nel Paese non sussisteva alcuna pratica del genere e che le informazioni in possesso dell'OIL non rispecchiavano la realtà del Paese, ma erano frutto di interviste condotte nelle aree di confine abitate da terroristi capaci di sostenere qualsiasi cosa contro di loro.¹⁰² In sostanza, non veniva compiuto alcun passo in avanti.

Ci sono voluti praticamente due anni per completare la procedura prevista dall'art. 24 ed essa ha prodotto gli stessi risultati che erano già stati raggiunti dal Committee of Experts anni prima e, cioè, che il governo avrebbe dovuto cambiare la legislazione vigente nel Paese in tema di sfruttamento del lavoro forzato. In linea con la filosofia dell'OIL, basata sulla cooperazione e il dialogo per un raggiungimento condiviso di risultati, non era ancora chiaro quante sollecitazioni il governo avrebbe dovuto ricevere prima di cominciare a prendere la situazione sul serio, e dati alla mano, non c'era alcun indizio che permettesse di essere fiduciosi.

101 www.ilo.org, documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, para. 135

102 www.ilo.org, documento GB273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, para. 140

Per questo motivo la situazione rimase di fatto invariata fino al 10 giugno del 1996, data in cui venticinque delegati delle associazioni di lavoratori presso la Conferenza generale presentarono un reclamo formale al Direttore generale ai sensi dell'art. 26 della Costituzione, chiedendo la nomina di una Commissione d'inchiesta per esaminare la questione e riferire in merito. Prima di decidere, l'organo direttivo richiese delle spiegazioni dal regime al potere in Myanmar che, tuttavia, continuò a rispondere allo stesso modo, aggiungendo addirittura che: «la partecipazione attiva delle persone è molto importante per una nazione in via di formazione, dalla costruzione di strade, impianti di irrigazione, scuole, ospedali, mercati, parchi e altro. I lavoratori ed i membri delle forze armate del Myanmar hanno faticato con forza ed entusiasmo, non solo per il beneficio di una comunità in senso stretto, ma a beneficio della nazione nel suo complesso».¹⁰³

Il Consiglio d'amministrazione non poteva più temporeggiare dinanzi all'evidenza dei fatti e, nel mese di marzo del 1997, nominò una Commissione d'Inchiesta composta da tre componenti del Committee of Experts e già documentati sulla vicenda.

¹⁰³www.ilo.org, documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998

3.1 La Commissione d'Inchiesta (1997 - 1998)

La Commissione d'inchiesta decise di suddividere il proprio operato in tre fasi: i tre componenti avrebbero provveduto inizialmente alla raccolta di materiale sul caso per poi dedicarsi ad un'audizione formale di testimoni nella sede centrale dell'OIL a Ginevra e, per concludere, avrebbero condotto un accertamento dei fatti tramite una visita nella regione.¹⁰⁴

Soltanto nella prima fase, la Commissione collezionò più di 10.000 pagine fra documenti, testimonianze e rapporti relative al lavoro forzato in Myanmar redatte da organizzazioni di qualsiasi tipo, da quelle dei lavoratori a quelle dei datori di lavoro, passando da quelle governative e approdando a quelle delle ONG. Le audizioni, invece, si tennero nel novembre del 1997. Sia il governo del Myanmar che i denunciati (rappresentati dall'ICFTU) furono invitati a presentare dei testimoni. L'ICFTU ne presentò quattordici, tra cui alcuni ricercatori ed esperti di diritti umani e tre vittime di lavoro forzato prelevati dai campi profughi birmani lungo il confine con la Thailandia e trasportati a Ginevra. Il governo si rifiutò di presentare dei testimoni.¹⁰⁵

Per quanto riguarda la terza fase, ovvero la visita *in loco*, la Commissione sottolineò l'importanza di avere un pieno e libero accesso ad ogni zona e persona, inclusi gli alti ufficiali governativi. Vista la scarsa volontà di cooperazione del regime birmano, confermata dalla mancata presentazione di testimoni durante l'audizione, sembrava quasi utopica la sua approvazione di una visita della Commissione in Myanmar. In una comunicazione del 12 dicembre 1997, il direttore generale del Ministero del Lavoro del Myanmar informò il direttore generale dell'OIL che il governo non aveva intenzione di autorizzare la visita da parte della Commissione d'inchiesta dal momento che "una tale visita non avrebbe contribuito

¹⁰⁴ Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

¹⁰⁵ *ivi*

molto alla risoluzione del caso" e "sarebbe stata una interferenza negli affari interni del Paese".¹⁰⁶

Il rifiuto delle autorità birmane non fermò assolutamente l'operato della Commissione che decise di dirottare la visita nei Paesi confinanti per condurre ulteriori interviste. Da gennaio a febbraio del 1998, la Commissione trascorse un mese in India, Bangladesh e Thailandia coadiuvando il proprio lavoro con alcune ONG operanti in quei Paesi e intervistando 241 persone fuggite dal Myanmar con esperienza diretta di lavoro forzato. Le interviste furono condotte in piena sicurezza e riservatezza per permettere alle persone di sentirsi libere e sicure da ogni possibile rappresaglia del governo.¹⁰⁷

Il rapporto della Commissione fu pubblicato nel luglio del 1998 e rispecchiò pienamente i risultati della gigantesca massa di documenti e testimonianze collezionate nella prima fase. In breve, si accertò ulteriormente che il ricorso al lavoro forzato da parte delle autorità birmane era un fenomeno sistematico e molto diffuso. La Commissione non mancò di farlo notare: «l'obbligo di cui all'articolo 1.1 della Convenzione per sopprimere l'uso di lavoro forzato o obbligatorio è violato in Myanmar e permesso dalle disposizioni del *Village Act* e *Towns Act*, nonché attuato con totale disprezzo per la dignità umana, la sicurezza, la salute e bisogni fondamentali del popolo del Myanmar. Allo stesso tempo, il governo viola il suo obbligo ai sensi dell'articolo 25 della Convenzione n.° 29, che impone ad ogni Stato membro, che ha provveduto a ratificarla, di assicurarsi che le sanzioni imposte dalla legge nazionale a chi ricorre al lavoro forzato siano realmente efficaci e rigorosamente applicate. La sezione 374 del Codice Penale del Myanmar che prevede sanzioni di questo genere, non sembra essere mai applicata in pratica[...]. Uno Stato che sostiene, istiga, accetta o tollera il lavoro forzato sul suo territorio commette un atto illecito e deve assumersi la responsabilità per la violazione di una norma imperativa del diritto internazionale. Qualsiasi siano le disposizioni nel diritto nazionale riguardo allo sfruttamento del lavoro forzato e riguardo alle punizioni per

106 www.ilo.org, documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, par. 70

107 www.ilo.org, documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, par. 80

chi lo mette in pratica, la violazione del divieto di ricorso al lavoro forzato ai sensi della Convenzione n.º29 comporta un crimine internazionale, che è anche, se commesso in modo diffuso o sistematico, un crimine contro l'umanità».¹⁰⁸

Il rapporto della Commissione d'Inchiesta ha giocato un ruolo fondamentale in questa vicenda perché ha segnato il definitivo impegno dell'OIL nell'abolizione del lavoro forzato in Myanmar. Proprio per questo, nel paragrafo finale del suo rapporto, la Commissione ha riportato: «l'impunità con cui i funzionari governativi, in particolare i militari, trattano la popolazione civile e cioè come una riserva illimitata di lavoratori forzati non pagati e di servi al loro servizio, è parte di un sistema politico costruito sull'uso della forza e dell'intimidazione per negare alla gente del Myanmar i benefici della democrazia e dello Stato di diritto. L'esperienza degli anni passati tende a dimostrare che l'istituzione di un governo liberamente scelto dal popolo e la sottomissione di tutte le autorità pubbliche allo Stato di diritto sono, in pratica, requisiti indispensabili per la soppressione del lavoro forzato in Myanmar».¹⁰⁹

Una conclusione “forte”, nell'ottica di una Organizzazione Internazionale che da sempre fa uso della cooperazione e del dialogo come proprio punto di forza. In questo caso, la Commissione espose chiaramente la propria opposizione al regime, considerando lo scioglimento della giunta al governo l'unico vero fattore in grado di garantire il rispetto delle Convenzioni nel Paese.

Lontana dall'abbassare i toni, la Commissione ritenne che il linguaggio non fosse sufficientemente forte per esprimere il suo punto di vista riguardo ciò che emerse. Essa decise quindi di aggiungere un punto supplementare come conclusione del proprio lavoro: «Il rapporto rivela una saga di indicibile miseria, sofferenza, oppressione e sfruttamento di ampi settori della popolazione del Myanmar da parte del governo, militari e altri pubblici ufficiali. È una storia di macroscopica negazione dei diritti umani a cui il popolo del Myanmar è stato sottoposto, in

108 [Wwww.ilo.org](http://www.ilo.org), documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, par. 536, 537 e 538

109 [Wwww.ilo.org](http://www.ilo.org), documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, par. 542

particolare a partire dal 1988, e da cui non riesce a trovare scampo se non tramite la fuga dal Paese. Il governo, i militari e l'amministrazione si dicono ignari della situazione in cui si trova il proprio popolo, i cui diritti fondamentali vengono impunemente calpestati. [...] la storia dimostra che ovunque vengano negati o violati i diritti umani, ciò crea un effetto a catena sulle altre parti del mondo, ed è quindi di vitale interesse per la comunità internazionale che la violazione dei diritti umani debba essere cancellata ovunque si manifesti. Ogni uomo, donna e bambino deve essere in grado di vivere con dignità e partecipare, insieme agli altri, al godimento dei frutti della libertà e dello sviluppo. La Commissione spera e confida che in un prossimo futuro il vecchio ordine cambi, cedendo il posto ad uno nuovo nel quale tutto il popolo del Myanmar potrà avere la possibilità di vivere con dignità e sviluppare appieno il proprio potenziale in maniera liberamente scelta e al netto di qualunque forma di sudditanza o schiavitù. Questo può avvenire solo se vi sarà il ripristino della democrazia in cui il popolo nel suo insieme potrà finalmente esercitare il potere per il suo stesso bene».¹¹⁰

La Commissione d'inchiesta fu inoltre incaricata di formulare delle raccomandazioni al governo inadempiente relative ai passi da compiere per rimediare alla situazione. Esse furono sostanzialmente tre:

- Il *Village Act* e il *Towns Act* dovevano essere emendati per poter allineare la legislazione nazionale ai principi espressi dalla Convenzione n.° 29. Questo doveva essere fatto come termine ultimo entro il primo maggio del 1999;
- Nella pratica, nessun tipo di lavoro forzato doveva più essere imposto dalle autorità, in particolare dai militari;
- Le sanzioni stabilite dalla sezione 374 del Codice Penale per chi obbliga al lavoro dovevano essere severamente rinforzate.¹¹¹

In risposta al rapporto della Commissione, il governo del Myanmar dichiarò di non avere nessun problema a mettere in pratica le raccomandazioni e, il 14 maggio

110 www.ilo.org, documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, par. 543

111 www.ilo.org, documento GB 273, *Report of the Commission of Inquiry*, Ginevra, 1998, par. 539, 540

dello stesso anno, il Ministero degli affari interni birmano adottò l'*Order 1/99*, un ordine scritto con l'obiettivo di intimare le autorità a non esercitare i poteri conferiti loro dalle sezioni incriminate del *Village Act* e del *Towns Act*.

Il governo, tuttavia, non emendò le leggi, ma semplicemente emise un ordine diretto dalla dubbia rilevanza. Inoltre, non mostrò alcun passo in avanti per ciò che riguardava le altre due raccomandazioni della Commissione mentre l'OIL, da parte sua, continuò a ricevere voluminose documentazioni sulla perpetuazione degli abusi nel Paese operate dai militari.

3.2 Un'enorme sfida per l'OIL

Qualunque fossero le ragioni a spingere la giunta militare birmana ad adottare questo tipo di atteggiamento, non vi è dubbio che in questo modo lanciò all'OIL una chiara sfida. Essa riguardava la capacità o meno in seno all'OIL di compiere un'azione efficace di fronte alla situazione in cui un membro si fosse rifiutato di “giocare secondo le regole” da lei stabilite.¹¹² Un fallimento avrebbe dimostrato che l'OIL non aveva il potere di far rispettare le norme da essa fissate, minando l'intero sistema di supervisione degli standard e confermando i dubbi sollevati riguardo alla clausola sociale e ai rapporti con l'OMC.

In questo contesto, fu adottata dalla Conferenza dei Paesi membri, nel giugno del 1999, la “*Resolution on the widespread use of forced labour in Myanmar*”

¹¹² Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

tramite la quale venne bloccata qualsiasi tipologia di assistenza tecnica al governo, fatta eccezione per le azioni necessarie all'attuazione delle raccomandazioni, ed escluse la partecipazione dello Stato del Myanmar dalla maggior parte degli incontri dell'OIL. Questa risoluzione conteneva anche la richiesta esplicita al Consiglio d'amministrazione di valutare l'applicazione dell'art. 33.

A questo punto la situazione passò nelle mani del Consiglio che nelle due riunioni di novembre e marzo avrebbe dovuto discutere le misure da applicare per poi essere messe al voto durante la Conferenza nel giugno del 2000.

La sfida riguardante la credibilità dell'OIL si spostò nell'ambito della portata delle sanzioni: se le misure proposte venivano percepite deboli e inefficaci, questo avrebbe indebolito lo status dell'Organizzazione sulla scena internazionale. Se invece le misure andavano oltre alle intenzioni della maggioranza dei membri, la Conferenza non sarebbe riuscita ad adottarle causando una vittoria politica del regime birmano e contemporaneamente, un duro colpo alla credibilità dell'OIL.¹¹³

La situazione non era affatto semplice, poiché, nonostante la maggioranza dei membri – inclusi gli alleati del Myanmar – percepisse la gravità della situazione inerente al lavoro forzato nel suddetto Paese, non vi era comunque accordo sulle azioni da intraprendere per porvi fine. Molti Paesi, ad esempio, erano scettici riguardo alle sanzioni economiche, alcuni perché nutrivano dubbi sulla loro efficacia, mentre altri, cioè i PVS, perché non volevano creare un precedente che poi potesse in futuro essere applicato contro di loro. Un altro motivo che frenava i PVS era la paura della creazione di un collegamento tra commercio e standard lavorativi che avrebbe spazzato via il loro vantaggio comparativo.

Considerati tutti questi aspetti della vicenda, la soluzione scelta dal Consiglio d'amministrazione risultò la più diplomatica possibile: senza specificare la natura delle sanzioni da intraprendere contro il governo inadempiente, la decisione su quali azioni fossero le più appropriate da prendere venne lasciata ai membri stessi. Questa decisione nonostante apparisse come frutto di indecisione, presentava numerosi vantaggi:

113 *ivi*

- chiunque non volesse adottare sanzioni economiche non era obbligato a farlo. Questa era una scaltra mossa politica per evitare il voto contrario degli Stati che, per i motivi sopra descritti, non credevano in questo tipo di misure;
- allo stesso tempo, forniva la possibilità di farlo agli Stati favorevoli, creando comunque un precedente;
- la debolezza di questa soluzione – il fatto che i membri non fossero obbligati a prendere alcuna misura – nella realtà comportava un terzo vantaggio. Rendeva impossibile per il governo del Myanmar una stima circa l'impatto delle misure, lasciando il regime nel disagio e nell'incertezza.¹¹⁴

Inoltre, questa decisione permetteva all'OIL di non mostrare un suo evidente limite. Ipotizzando l'approvazione delle sanzioni commerciali durante Conferenza, come avrebbe fatto a quel punto l'OIL a far valere la propria decisione nel caso in cui alcuni Stati si fossero rifiutati di adottare le suddette misure?

Un'organizzazione basata su principi di cooperazione e dialogo, è chiaramente portata ad optare per le soluzioni più diplomatiche, poiché non ha in dotazione strumenti per gestire tensioni e forti prese di posizione.

Per la prima volta nella storia dell'OIL, nel marzo del 2000 il Consiglio d'amministrazione invocò l'applicazione dell'art. 33 della Costituzione e furono indicate le misure per ogni soggetto interessato.¹¹⁵

- Misure che coinvolgevano l'OIL: il caso del Myanmar doveva essere discusso in ogni futura sessione della Conferenza.
- Misure che coinvolgevano i membri (governi, datori di lavoro e lavoratori): essi dovevano rivedere le proprie relazioni con il Myanmar e prendere misure appropriate atte ad assicurare che queste relazioni non recassero vantaggi alla perpetuazione o all'estensione della pratica del lavoro forzato.
- Misure che coinvolgevano le Organizzazioni Internazionali: il fallimento del Myanmar nel soddisfare le richieste della Commissione d'inchiesta doveva

114 *Ivi*

115 Sabino Cassese, *Il Diritto Globale, Giustizia e Democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, 2009, Torino, p. 59

essere portato all'attenzione di tutti e gli organi decisionali delle organizzazioni erano pregate di riconsiderare ogni tipo di cooperazione con il Paese inadempiente e cessare ogni attività che avrebbe potuto direttamente o indirettamente favorire il lavoro forzato.

- Infine, la Conferenza richiedeva al Direttore generale di sottoporre un rapporto periodico al Consiglio sull'esito delle misure. Queste raccomandazioni sarebbero state considerate nella Conferenza di giugno, in vista della loro parziale o totale adozione.

Nel maggio del 2000, un mese prima della Conferenza, una missione dell'OIL andò in visita nel Myanmar, su espressa richiesta del governo. Questa richiesta si inserì all'interno di un cambio d'atteggiamento, da parte del Myanmar, verso comportamenti più cooperativi e aperti nei confronti della comunità internazionale. Questo perché con l'adozione dell'art. 33 si andò a delineare una situazione che il regime non poteva più permettersi di ignorare.

Il Myanmar, infatti, era già sottoposto a regimi sanzionatori da parte dell'Unione europea e degli Stati Uniti comprendenti di embargo sulle armi, limiti al commercio e proibizione di nuovi investimenti nel Paese (questo nel 1997, quando il gasdotto Yadana ormai era stato realizzato). Questi problemi, come scritto precedentemente, erano stati tamponati con l'adesione all'ASEAN e con una totale sudditanza nei confronti della Cina, ma le conseguenze della crisi finanziaria asiatica del 1997 avevano minato l'idea che si potesse condividere il frutto della crescita economica regionale pur mantenendo un sistema autocratico e repressivo.

Nonostante gli apparenti sforzi messi in pratica dal governo, quando la Conferenza si riunì nel mese di giugno non sembrò molto impressionata dai risultati della missione in Myanmar.

3.3 La “wait and see attitude”

Durante la Conferenza di giugno i membri optarono ancora per un compromesso secondo il quale, la Conferenza avrebbe adottato la risoluzione che approvava le misure, ma l'effettiva attuazione delle stesse sarebbe stata rimandata alla discrezione del Consiglio in novembre. Questa opzione venne scelta per due ordini di ragioni: da un lato, sarebbe stato un errore ignorare il cambio d'atteggiamento del governo del Myanmar e applicare le sanzioni immediatamente. Ciò avrebbe interrotto sul nascere il processo di cooperazione del regime che a quel punto non avrebbe più avvertito la pressione della comunità internazionale, specialmente se le misure avessero avuto un impatto limitato. Dall'altro lato, si è scelta questa opzione perché c'era la sensazione che essa rappresentasse la soluzione più appropriata per la maggioranza dei membri della Conferenza. Se al voto sull'adozione istantanea delle sanzioni non fosse stata raggiunta la maggioranza, questo evento avrebbe distrutto sia gli sforzi dell'OIL per risolvere questo caso che la credibilità dell'intera organizzazione.¹¹⁶

Nei pochi mesi a disposizione del regime per allinearsi alle previsioni della Commissione d'inchiesta molti progressi significativi furono compiuti, ma non in modo sufficiente a fermare l'entrata in vigore delle sanzioni che, approvate da una larga maggioranza, avvenne in data 30 novembre.

L'impatto delle misure può essere giudicato sulla base del rapporto redatto dal Direttore generale e presentato al Consiglio nel marzo del 2001: a questo punto della vicenda risposero “alla chiamata” soltanto 39 membri. Molti di questi fecero semplicemente notare che non detenevano alcun tipo di rapporto con il Myanmar o che essi erano di una natura tale da non portare alcun vantaggio alla pratica del lavoro forzato. Importante da sottolineare che i Paesi del Sud-Est asiatico – quindi i maggiori partner commerciali del Myanmar – non intrapresero alcuna azione

116 Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

concreta, con l'eccezione della Thailandia sotto la leadership del democratico Chuan Leekpai.¹¹⁷

Gli unici membri a prendere provvedimenti furono, come era da aspettarsi, i Paesi occidentali che, tuttavia, avevano già adottato le sanzioni più solide che erano disposti a prendere, lasciando poco spazio per ulteriori misure e, in ogni caso, la maggior parte di essi aveva rapporti economici molto limitati con il Myanmar.

Anche le organizzazioni internazionali non mandarono segnali di interesse. Evitarono di sottoporre la questione agli organi direttivi, come richiesto, e si limitarono a rispondere che le loro azioni non contribuivano in alcun modo alla pratica del lavoro forzato. Questo non era mai stato messo indubbio dall'OIL, infatti, la richiesta non sottintendeva alcuna accusa di “favoreggiamento”, ma voleva semplicemente mettere ulteriore pressione politica e diplomatica allo Stato inadempiente.¹¹⁸

L'attivazione dell'art. 33 apparve inizialmente un grandissimo “buco nell'acqua” anche se, conclusioni di questo tipo si rivelarono premature, dato che la forza del suddetto articolo non risiedeva nell'impatto iniziale delle misure, ma nella percezione di quello che le misure potessero provocare.

Questo soprattutto perché molti Paesi decisero di optare per una “wait and see attitude” dando una chance all'apertura politica intrapresa dal Myanmar. Ciò non toglie che ulteriori fallimenti da parte del governo avrebbero potuto sbloccare le sanzioni.

Anche questa volta, l'OIL non solo riuscì ad uscire vincente da una situazione che avrebbe potuto distruggere la sua legittimità, ma la tramutò in una tattica vincente, sottolineando al regime che c'era ancora tempo per dimostrare i progressi sulla questione e, quindi, evitare ulteriori sanzioni.

Questo timore, sommato alla persistente offerta del Direttore generale di assistenza tecnica al governo per risolvere il problema, cominciò finalmente a dare gli effetti desiderati. Il 22 marzo del 2001, il Direttore generale incontrò il vice

117 www.ilo.org, documento GB 280/6, Ginevra, marzo 2001

118 Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

ministro agli affari esteri birmano che dichiarò il proprio Paese pronto a continuare la cooperazione con l'OIL e in questo senso, ad accettare la missione dell'Organizzazione nel Paese. Tuttavia, per produrre dei risultati credibili, la missione aveva bisogno di alcune garanzie da parte del regime:¹¹⁹

- la prima riguardava l'accesso. La squadra doveva poter visitare le aree del Myanmar dove il lavoro forzato era prevalente, cioè le remote aree di confine;
- la seconda riguardava le interviste confidenziali. Per poter compiere nel migliore dei modi la propria missione, la squadra aveva bisogno di parlare con molte persone di varia estrazione sociale ed etnia religiosa. Oltre a questo era vitale assicurare che le persone si sentissero al sicuro da eventuali rappresaglie governative. Ciò comportava che qualsiasi addetto governativo alla sicurezza della spedizione doveva rimanere a distanza e non potevano essere chiamati in causa i servizi segreti.

Oltre a questo, i componenti della spedizione presero ulteriori precauzioni. Gli intervistati venivano scelti sul momento e le visite compiute senza alcun preavviso; gli spostamenti decisi di giorno in giorno e non divulgati, per evitare che il governo “preparasse il terreno” prima del loro arrivo.

L'accordo prevedeva un “High-Level Team”(HLT) designato dal Direttore generale dell'OIL con il permesso di condurre liberamente le proprie valutazioni nel Paese per tre settimane nel mese di settembre del 2001. Per evitare che il problema della sicurezza venisse usato per limitare l'accesso a determinate zone, l'OIL decise di usufruire di un “facilitatore”(cioè di un esperto del territorio), nonché di quattro interpreti non birmani (per evitare che subissero ritorsioni). Per gli spostamenti la squadra rifiutò l'offerta di mezzi da parte del governo perché tale scelta avrebbe potuto limitare la loro libertà e indipendenza e quindi, noleggiarono un piccolo aereo a Bangkok.

¹¹⁹www.ilo.org, International Labour Conference, 89esima sessione, Ginevra, 2001, *Provisional Record* 19 (terza parte)

Queste misure risultarono necessarie per raggiungere gli obiettivi della missione:

- determinare l'esistenza di una reale intenzione del governo del Myanmar e dei militari nell'eliminazione completa del lavoro forzato;
- fornire una valutazione oggettiva della realizzazione pratica e dell'impatto reale degli ordini di recente emissione che vietavano il lavoro forzato;
- stabilire se la proibizione del lavoro forzato era stata rigorosamente rinforzata tramite indagini, azioni penali e adeguate punizioni per chi veniva considerato colpevole;
- accertare se era stato predisposto un bilancio adeguato per assumere lavoratori salariati liberi per le attività pubbliche effettuate fino a quel momento utilizzando il lavoro forzato;
- fornire raccomandazioni pratiche riguardo a ciò che era ritenuto opportuno al fine di raggiungere la completa eliminazione del lavoro forzato.¹²⁰

Il resoconto finale della squadra mostrò che era in corso nel Paese una moderatissima evoluzione della situazione. In contrasto con i risultati della Commissione d'inchiesta del 1998, non venne riscontrato alcun utilizzo del lavoro forzato nei grandi progetti infrastrutturali. Per il resto, però, era ancora imposto in molte altre attività e specialmente nelle aree di confine in cui c'era una forte presenza dei militari. Questo portò l'HLT a notare una forte correlazione tra la presenza dei militari e la pratica del lavoro forzato. Sostanzialmente, la squadra evidenziò due grandi ostacoli all'eliminazione del lavoro forzato nel Paese.¹²¹

Il primo era causato dalla cosiddetta “*self-reliance policy*” dei militari, una legge emanata dallo SLORC/SPDC che consentiva alle unità militari di stanza nei territori di confine di trovare il modo di finanziarsi e sostentarsi. Questo comprendeva attività che andavano dalla coltivazione di frutta e ortaggi alla raccolta di tasse. Come l'HLT sottolineò, questo forzato avvicinamento dei soldati a mansioni

120 Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

121 www.ilo.org, documento GB 282/4, *Report of the High-Level Team*, Ginevra, 2001

di cui non erano necessariamente qualificati creava un notevole incentivo ad utilizzare il proprio status e le armi per compiere abusi sui contadini e sugli abitanti dei villaggi costringendoli a lavorare al loro posto.¹²²

Un secondo ostacolo era dato dal debole Stato di diritto presente nel Paese. Questa debolezza era evidenziata dall'inesistenza di denunce o reclami depositati presso le forze dell'ordine, che rifletteva il fatto che le persone erano rassegnate e spaventate da una possibile rappresaglia.

Una raccomandazione chiave dell'HLT riguardava l'istituzione di un meccanismo di denuncia indipendente ed efficace per i casi di lavoro forzato.

La rilevanza del rapporto dell'HLT non consisteva nelle raccomandazioni fatte al governo, ma nell'ampia visione del caso che era riuscita a presentare. La squadra espresse la profonda convinzione che la modernizzazione dell'economia potesse essere un fattore decisivo per porre fine al lavoro forzato, ma allo stesso tempo riconobbe che tale modernizzazione necessitasse dell'impegno della comunità internazionale, improbabile in quelle precise circostanze. La squadra suggerì una via d'uscita da questo dilemma: postulando che l'esistenza stessa del lavoro forzato fosse una delle ragioni per cui i rapporti economici con il Myanmar erano così limitati, suggerì quindi che una cooperazione del Myanmar con l'OIL per eliminare il lavoro forzato avrebbe aiutato a convincere il mondo a reinvestire economicamente nel Paese.

L'HLT sottolineò inoltre che non sussisteva alcuna contraddizione tra l'obiettivo di consolidare l'unità del Paese e salvaguardare la sua integrità territoriale con l'eliminazione del lavoro forzato. Nel rapporto è riportato infatti che: «l'estorsione del lavoro forzato in condizioni spesso spietate non solo crea danni irreversibili al legame tra la comunità etnica di maggioranza e le altre, ma può anche servire ad aggravare la situazione che le autorità stesse stanno cercando di prevenire. In breve, non c'è assolutamente alcuna contraddizione tra gli obiettivi principali del Paese e una politica atta ad eliminare il lavoro forzato».¹²³

122 www.ilo.org, documento GB 282/4, *Report of the High-Level Team*, Ginevra, 2001, par. 62

123 www.ilo.org, documento GB 282/4, *Report of the High-Level Team*, Ginevra, 2001, par. 75

Nonostante i risultati della spedizione mostrassero chiaramente che la situazione in Myanmar non era praticamente cambiata dai tempi della Commissione d'inchiesta, il nuovo atteggiamento delle autorità – inclusa l'approvazione della visita dell'HLT e la libertà d'azione conferita alla missione – lasciava spazio ad un cauto ottimismo. Questa nuova considerazione del Paese è riscontrabile nelle conclusioni del rapporto, completamente in contrasto con quelle della Commissione d'inchiesta: «L'eliminazione del lavoro forzato non rappresenta soltanto l'adempimento di un obbligo morale e legale per il Myanmar, ma offre anche l'opportunità storica per questo Paese di portare a compimento la sua modernizzazione, oltre a potenziare lo Stato di diritto. La partecipazione a questa sfida comporta dilemmi e decisioni difficili. Di fronte a questi dilemmi la tentazione è spesso quella di cercare rifugio nell'idealizzazione del passato o nella convinzione che il presente possa essere esteso indefinitamente al futuro. L'HLT è sicuro della presenza di molte persone nella leadership del Paese che hanno pienamente colto la dimensione storica della sfida e la necessità di rispondere ad essa. La convinzione di base che l'HLT ha espresso alle alte autorità del Paese alla fine delle tre settimane di visita rimane immutabile: la fede nella capacità del Paese e della sua gente di occupare il posto che meritano nella comunità internazionale e la speranza che la comunità internazionale, in parte grazie alla pazienza e ai considerevoli sforzi compiuti dall'OIL, possa essere di aiuto nel processo».¹²⁴

Questo nuovo approccio adottato dall'HLT era votato alla ricerca di cooperazione con le autorità del Myanmar. Il compito immediato dell'OIL era quello di cercare di spingere il processo in avanti, cercando di stabilire un ufficio in Myanmar, e mettere in atto una qualche forma di meccanismo di denuncia indipendente e efficace in grado di eliminare definitivamente la pratica del lavoro forzato nel Paese.

124 *Ivi*, par. 86

3.4 Una presenza permanente in Myanmar

La visione della maggioranza dei membri all'interno del Consiglio era che la visita dell'HLT aveva evidenziato notevoli progressi, ma più da un punto di vista procedurale che sostanziale. Con ciò, nonostante il nuovo atteggiamento votato all'apertura e alla cooperazione del regime venisse accolto con piacere, esso doveva essere traslato in progressi concreti sul campo. L'unico modo per farlo era stabilire una presenza fissa dell'OIL in Myanmar, atta a monitorare la situazione giorno per giorno. Il passo da compiere era tentare di raggiungere un accordo con il Myanmar per raggiungere quest'obiettivo e il Paese si era detto disponibile a ricevere una missione dell'OIL per discutere i dettagli.¹²⁵

In quei giorni in Myanmar si stava formando una grande frattura nella giunta dello SLORC riguardo la direzione in cui stava muovendo la fazione di Khin Nyunt. I suoi rivali erano animati, *in primis*, da un forte scetticismo nei confronti delle politiche di apertura attuate da Nyunt (che stavano minando la sovranità del Paese), ma anche, da una forte preoccupazione riguardo la smisurata espansione delle sue funzioni e della sua base di potere. Nyunt era infatti responsabile dell'intero apparato dei servizi segreti, ma anche dei cessate il fuoco con gli eserciti etnici di minoranza, degli sforzi di eliminazione del traffico di droga, del dialogo politico con Aung San Suu Kyi e degli aspetti chiave della diplomazia bilaterale e multilaterale del Myanmar.¹²⁶

In questo contesto, la squadra dell'OIL propose al governo birmano l'istituzione di un ufficio permanente sul territorio per operazioni di monitoraggio, fornire assistenza nell'abolizione del lavoro forzato e implementare un meccanismo di denuncia a livello nazionale per chi è soggetto ad abusi. Questo strumento sarebbe stato in grado di ricevere denunce dalle vittime del lavoro forzato, avrebbe avuto capacità di investigazione sui casi e il potere di fare raccomandazioni alle autorità competenti del Myanmar riguardo alle possibili azioni da intraprendere.

¹²⁵ Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

¹²⁶ *ivi*

La distanza fra le due parti era, però, troppo ampia: le autorità autoctone, infatti, per quanto fossero apparentemente favorevoli al meccanismo di denuncia, non riuscivano a concepire l'esistenza di un ufficio dell'OIL permanente nel loro territorio con le stesse libertà d'azione e monitoraggio dell'HLT.

Dalla prospettiva dell'OIL, però, questi due elementi – l'ufficio e il meccanismo di denuncia – erano fortemente correlati. Un passo indietro su uno dei due avrebbe apportato enormi limiti al mandato dell'OIL nel Paese.

Infine, durante il Consiglio di marzo del 2002 venne realizzata “l'Intesa tra il governo dell'Unione di Myanmar e l'Ufficio internazionale del lavoro, relativa alla nomina di un funzionario di collegamento dell'OIL in Myanmar”.¹²⁷ Riguardo al compito del funzionario di collegamento, esso si estendeva ad ogni attività attinente all'abolizione del lavoro forzato, inclusa l'assistenza alle autorità, dare informazioni e consigli alla popolazione e iniziare ad identificare bisogni e possibilità di progetti di cooperazione tecnica. Il funzionario aveva una completa libertà di movimento nonché l'onere di tenere informato il Consiglio d'amministrazione, tramite il Direttore generale, sui progressi fatti in ogni aspetto della missione.

A questo punto nacque l'idea di sviluppare un “piano d'azione” concordato tra il funzionario di collegamento e le autorità birmane al fine di implementare una serie di attività che producessero un impatto concreto sul lavoro forzato. Il piano conteneva tre elementi essenziali:¹²⁸

- Un progetto per la costruzione di strade locali nel distretto di Myeik, nel sud del Paese, con l'intento di dimostrare come i progetti potessero essere eseguiti più efficientemente, con un minor dispendio di risorse economiche e soprattutto, senza l'ausilio del lavoro forzato. L'OIL aveva dato vita negli anni Settanta alla progettazione di “tecnologie basate sul lavoro”, una serie di metodi in grado di produrre infrastrutture di alta qualità a basso costo, stimolando nel frattempo l'economia e creando posti di lavoro. In questo modo l'OIL voleva evidenziare non solo la superiorità del proprio approccio rispetto ai tipici metodi di lavoro

¹²⁷ www.ilo.org, documento GB 283/5/3, Appendix, Ginevra, 2002

¹²⁸ Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

meccanizzato, ma che esso creava anche esternalità positive enormemente superiori allo sfruttamento del lavoro forzato, che in questo modo, diventava non più soltanto moralmente e legalmente inaccettabile, ma anche terribilmente inefficiente;

- il piano prevedeva anche un corso di formazione per ufficiali e lavoratori riguardo alle “tecnologie basate sul lavoro”, oltre ad un'opera di monitoraggio dei lavori e alla richiesta di finanziamenti per coprire parte dei costi;

- per fare questo l'OIL chiedeva in cambio la garanzia da parte del governo di far cessare ogni pratica di lavoro forzato nelle zone dei progetti. Per poter essere sicuri di questo e per poterlo verificare chiedevano quindi il permesso di stabilire il meccanismo indipendente di denuncia.¹²⁹

Questo piano d'azione conteneva un test implicito per capire se il regime era veramente interessato a risolvere il problema. Con la possibilità dell'OIL di reperire fondi, i “progetti dimostrativi” potevano essere espansi a livello nazionale creando posti di lavoro e lanciando definitivamente lo sviluppo socio-economico del Paese. Questo avrebbe cambiato radicalmente l'opinione della comunità internazionale che avrebbe provveduto ad annullare le sanzioni nonché ad investire nuovamente nel Paese.

Il piano d'azione è stato finalmente concordato il 27 maggio del 2003 a Rangoon. Esso includeva 1.5 milioni di dollari per la costruzione di strade, la creazione del meccanismo di denuncia e infine corsi di formazione e attività di pubblicizzazione riguardo alla proibizione del lavoro forzato. La situazione nel Myanmar non aveva mai generato tanto ottimismo nella comunità internazionale. Aung San Suu Kyi era libera, l'OIL aveva un ufficio permanente nel Paese, le autorità sembravano seriamente intenzionate a cooperare con essa e il piano d'azione era stato concordato.

Tre giorni dopo, però, la situazione si presentava integralmente mutata.

129 [Www.ilo.org](http://www.ilo.org), International Labour Conference, 89esima sessione, Ginevra, 2001, *Provisional Record* 24 (terza parte) sezione E

3.5 Fine della cooperazione

Appena dopo il tramonto, il 30 maggio, una folla armata di bastoni e spranghe di ferro ha attaccato il convoglio di Aung San Suu Kyi in una remota area vicino alla città di Dipeyin, mentre si stava spostando verso Mandalay, la seconda città più grande del Myanmar. Decine di membri dell'NLD sono morti o seriamente feriti durante l'attacco e Aung San Suu Kyi tenuta in "custodia protettiva". Era chiaramente un attacco premeditato che poteva essere stato orchestrato soltanto dal regime. Suu Kyi stava avvicinando sempre più persone al suo partito e il regime non poteva permettersi che raggiungesse Mandalay.¹³⁰

Alla Conferenza dei Paesi membri tenutasi il 7 giugno, ogni discussione in merito agli sviluppi della cooperazione con il Paese sono stati completamente oscurati dai "fatti di Dipeyin". Le conclusioni adottate alla fine della Conferenza riflettevano esattamente questo: «la Commissione ricorda che questo dibattito sta prendendo forma mentre la comunità internazionale è profondamente preoccupata per gli eventi occorsi in Myanmar [...]. In relazione a questo, un certo numero di oratori ha espresso preoccupazione riguardo alla situazione personale di Aung San Suu Kyi e chiede che venga immediatamente rilasciata. Questi eventi e il risultante clima di incertezza e paura, mettono nuovamente in dubbio la volontà e l'abilità delle autorità di compiere significativi progressi nell'eliminazione del lavoro forzato».¹³¹

Riguardo all'attuazione del piano d'azione la Commissione notava che: «un clima di incertezza e intimidazione non fornisce un ambiente in cui il piano d'azione, e in particolare i meccanismo di denunce, può entrare in funzione. La Commissione crede che il governo compirà ciò che è necessario per porre fine a questa situazione. L'adozione del piano avverrà soltanto quando il Direttore generale riterrà che le condizioni del Paese lo permettano».¹³²

130 Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

131 www.ilo.org, International Labour Conference, 91esima sessione, Ginevra, 2003, *Provisional Record* 24

132 *ivi*

Dinanzi a queste dichiarazioni, e quindi al blocco dell'attuazione del piano, il governo birmano si è scagliato contro l'OIL. Il motivo principale del dissenso risiedeva sulle considerazioni relative alla politica interna del Paese, non di pertinenza dell'organizzazione. La Conferenza, secondo il regime, aveva impropriamente adottato un collegamento tra questioni di lavoro e politica per bloccare il piano d'azione.

Da parte dell'OIL, tuttavia sussistevano questioni sia politiche che sostanziali alla base della decisione di posporre l'adozione del piano (che doveva iniziare a luglio). Da un punto di vista politico, l'adozione del piano richiedeva la donazione di 2 milioni di dollari da parte di istituti di credito e dinanzi agli eventi accaduti nel Paese i finanziamenti erano stati bloccati. Dal punto di vista sostanziale, il clima di paura e intimidazione creato nel Paese dai “fatti di Dipeyin” non permetteva la creazione di meccanismi di reclamo e denuncia credibili.

Nell'agosto del 2003 il regime ha annunciato la promozione di Khin Nyunt a Presidente del Consiglio. Questo evento poteva portare alla definitiva apertura del Paese, ma nonostante i primi segnali di democratizzazione da lui promossi, i rapporti tra l'Organizzazione e il Myanmar si sono frantumati rapidamente.

Dopo i “fatti di Dipeyin”, nel marzo del 2004, è emerso che due persone erano state condannate a morte, in base all'art. 122 del Codice Penale, per aver contattato e scambiato informazioni con l'OIL. Secondo la legislazione nazionale, la loro attività era da considerarsi reato di “alto tradimento” in base alla Sezione 121 del Codice Penale.¹³³ È difficile immaginare un danno peggiore per le relazioni tra Myanmar e OIL di una sentenza a morte per alto tradimento di due persone entrate semplicemente in contatto con l'organizzazione. Questa era la conferma che all'interno dello SLORC erano presenti profonde fratture e Khin Nyunt era fortemente preso di mira.¹³⁴

133 www.burmalibrary.org, *Penal Code of Myanmar*

134 Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

Le pene, infine, sono state commutate rispettivamente in due e cinque anni di prigionia, ma ciò non toglie che il popolo birmano fosse estremamente riluttante e spaventato riguardo ad ogni possibile relazione con l'OIL.

Il Consiglio d'amministrazione del novembre 2004 rappresentava un momento importante per la vicenda, poiché conteneva l'implicita decisione sulla possibile rottura dei rapporti con il regime. Il quadro era questo: dalla visita dell'HLT tre anni prima, rimaneva la sensazione che dei notevoli progressi fossero stati compiuti, benché non con le tempistiche sperate dalla comunità internazionale. La riconciliazione nazionale e i tentativi di Nyunt di aprire il Paese al mondo, generavano un cauto ottimismo. Tuttavia, con i “fatti di Dipeyin” e le sentenze di alto tradimento, il processo di cooperazione con l'OIL aveva subito una frustrante battuta d'arresto, confermata dal fatto che dopo due anni e mezzo di presenza costante nel Paese, il piano d'azione non era ancora stato adottato.

Alcuni membri, in particolare i delegati dei lavoratori, ribadivano la presenza di solo due opzioni a disposizione dell'OIL: la cooperazione e l'aumento delle sanzioni. Se la cooperazione non otteneva i risultati voluti, era il momento di provare le sanzioni. Il problema di questo approccio era che la tiepida risposta da parte degli Stati membri nel 2000, rendeva improbabile che la minaccia di un rafforzamento delle sanzioni avesse il potere di portare nuovamente le autorità del Myanmar al tavolo delle trattative.

Nel frattempo le fratture interne allo SLORC giunsero all'apice. A cavallo tra ottobre e novembre, Khin Nyunt e i suoi più fidati ufficiali, ministri e agenti dei servizi segreti furono arrestati, i principali interlocutori dell'OIL rimpiazzati e il programma di apertura e cooperazione di Nyunt messo da parte.

In questo clima, il Consiglio d'amministrazione concluse la sessione di novembre sostenendo che la volontà della maggioranza dei membri di riattivare le misure previste dall'art. 33 sarebbe stata totalmente giustificata ma «la sostituzione improvvisa dei precedenti interlocutori dell'organizzazione a seguito dei cambiamenti avvenuti nella leadership del governo del Myanmar giustifica una

nuova valutazione dell'atteggiamento delle autorità e della loro determinazione per affrontare efficacemente la pratica del lavoro forzato». ¹³⁵

È stato quindi deciso che un nuovo High Level Team sarebbe dovuto andare in Myanmar a monitorare la situazione e a conoscere il grado di apertura e la volontà di cooperazione della nuova leadership. Le loro conclusioni dovevano essere riportate in un rapporto e presentate nella successiva sessione del Consiglio.

Le future azioni dell'OIL dipendevano esclusivamente da quel rapporto.

3.6 Il punto di rottura

I militari sono da sempre suddivisi in due fazione ben distinte: “combattenti” e “diplomatici”. Con la presidenza del consiglio di Khin Nyunt, abile e scaltro diplomatico, la fazione dei soldati era stata relegata ad un ruolo di secondo piano, almeno pubblicamente; chiaramente, però, il loro effettivo potere continuava a sussistere. Fino a quel momento la comunità internazionale aveva fatto affari con la fazione diplomatica, che agiva da filtro tra loro e i veri *decision-maker* della giunta militare. Con il cambio di leadership, il filtro era stato rimosso e l'interazione con la fazione combattente non aveva più intermediari. Come era facile intuire, essi non avevano la stessa visione d'insieme di Nyunt e men che meno la sua apertura verso l'esterno e la duttilità politica.

¹³⁵www.ilo.org, Documento OIL GB 291/5/1, Ginevra, Novembre 2004

Questo nuovo assetto presentava un'enorme sfida per l'OIL e lo si poteva evincere dalle esternazioni del nuovo primo segretario del regime, Thein Sein, il 4 novembre 2004: «l'attuale penetrazione della cultura aliena non è solo questione di integrazione. Dietro alla penetrazione culturale c'è una trama ben articolata tesa a sminuire e indebolire le nostre tradizioni, la cultura, i valori sociali, la morale, l'etica e le norme nazionali, attraverso un graduale dominio dei costumi, pensieri, stili e valori sociali. [...] possiamo scongiurare e salvaguardare noi stessi dal loro dominio soltanto tramite la forza nazionale per rivitalizzare lo spirito nazionale».¹³⁶

Il nuovo governo non aveva chiaramente intenzione di cooperare con l'OIL e le autorità birmane sapevano benissimo che l'organizzazione poteva produrre un danno risibile nei confronti dei loro interessi. La maggior parte del commercio del Myanmar avveniva con i Paesi vicini, quindi l'impatto delle sanzioni sarebbe stato irrisorio. Infine, la decisione di adottare misure sanzionatorie aggiuntive ai danni del Myanmar, non avrebbe lasciato altra scelta al regime che sospendere la presenza permanente dell'OIL, che stava comunque raggiungendo dei buoni risultati. Il messaggio era chiaro: l'OIL aveva molto più da perdere di quanto non ne avesse la giunta militare birmana.

Nella riunione del Consiglio a marzo del 2005 non vi era altro da fare se non quella di implementare le sanzioni sulla base dell'art. 33. Nelle conclusioni della riunione veniva riportato: «la sensazione crescente è che la “wait-and-see attitude”, che ha prevalso tra i membri dall'inizio della vicenda nel 2001, sembra aver perso la sua ragion d'essere e non può continuare».¹³⁷

Il rapporto sull'impatto delle sanzioni, discusso dal Consiglio in novembre, mostrava chiaramente la necessità di guardare oltre le misure esistenti. Soltanto ventuno membri avevano risposto e non si era verificato alcun impatto rilevante.

La situazione era analoga a quella di alcuni anni prima e si riproponeva nuovamente per l'OIL la sfida di riportare il governo del Myanmar al tavolo di

136 *New light of Myanmar*, 4 Novembre 2004, prima pagina, visibile in

<http://www.burmalibrary.org/search.phpt=k&sstr=map&c=1&q=100&o=f&f0=1&f3=1&a0=1&v=0&r=300&s=322>

137 [Www.ilo.org](http://www.ilo.org), documento GB.292/PV, Ginevra, Marzo 2005

negoziazione, con l'unica differenza che la minaccia dell'applicazione dell'art. 33 era già stata usata.

3.7 Le altre opzioni dell'OIL e il cambio d'atteggiamento del Myanmar

Mentre l'organizzazione continuava a premere per riprendere la cooperazione, il Direttore generale iniziò ad elaborare le possibili conseguenze per il governo nel caso in cui si rifiutasse di farlo. Quali ulteriori passi l'organizzazione potesse realisticamente prendere non era dato sapere, ma una delle più ipotizzabili era riuscire a far entrare il caso del Myanmar nell'agenda del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.¹³⁸ Gli Stati Uniti e il Regno Unito stavano effettivamente premendo in questa direzione. Gli Stati Uniti avevano già assicurato i nove voti necessari a questa azione, ma la Cina si preparò ad apporre il veto per bloccare un'eventuale risoluzione del Consiglio di sicurezza. Si trattava di una presa di posizione che i cinesi avevano intrapreso raramente e con riluttanza nella storia e specialmente non in modo unilaterale. Per questo, essi spinsero perché si tenesse un incontro a Mosca, in cui essi avrebbero funto da intermediari, tra la giunta birmana e la Russia. Il punto focale dell'incontro era ottenere un accordo sulla possibile applicazione del veto su ogni questione riguardante il Myanmar. Naturalmente, da parte dell'OIL, la prospettiva di un'azione del Consiglio per garantire il rispetto delle raccomandazioni della Commissione d'inchiesta era improbabile, dal momento che avrebbe incontrato il veto di Cina o Russia, se non di entrambi (cosa che peraltro avvenne nel 2007).

¹³⁸ Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

Ma una mossa del genere serviva ad intimorire il Myanmar. Per il regime, infatti, era conveniente che la questione non arrivasse affatto ad essere discussa dal Consiglio di Sicurezza, dato che qualsiasi veto cinese o russo avrebbe comportato un significativo costo politico per il Myanmar.

La seconda opzione presa in considerazione dall'OIL era di sottoporre il caso alla Corte Internazionale di Giustizia.¹³⁹ Questa ipotesi era prevista dall'art. 37 comma 1 della Costituzione OIL: «Tutte le questioni o controversie concernenti l'interpretazione della presente Costituzione e delle successive convenzioni concluse dai membri in virtù di detta Costituzione devono essere sottoposte all'esame della Corte internazionale di giustizia».¹⁴⁰ Questa possibilità sottintendeva un “parere consultivo vincolante”: ciò suona come un concetto contraddittorio, ma in sostanza l'argomento è che, in quanto membro dell'OIL, il Myanmar aveva volontariamente concordato ai sensi dell'art. 37 che i pareri della Corte sulle controversie sottoposte dall'OIL sarebbero stati vincolanti, e quindi, che i meccanismi di applicazione previsti nello Statuto della Corte potessero essere applicati. Nessuno aveva la minima idea di cosa avrebbe comportato la scelta di ricorrere a questa opzione; tuttavia era chiaro, agli occhi della giunta birmana, che si sarebbe prospettato un lungo, difficile e imbarazzante processo internazionale, visto da tutti come il tentativo del governo di difendere il proprio diritto di praticare il lavoro forzato. Il potere di questo strumento, come di tutti gli altri in dotazione all'OIL, non risiedeva tanto nei risultati, quanto nella minaccia di un lungo processo dagli esiti incerti.

La terza opzione considerata dall'OIL era la possibilità di avviare un procedimento penale nei confronti degli individui responsabili dell'imposizione del lavoro forzato in Myanmar, tramite il ricorso alla Corte Penale internazionale.¹⁴¹ Non essendo il Paese un membro della Corte, quest'ultima non aveva giurisdizione in merito se non con il permesso del governo birmano. Ovviamente la giunta militare non avrebbe mai accettato, ma l'intera vicenda sarebbe stata pubblica ed

139 *Ivi*

140 www.ilo.org

141 Richard Horsey, *Ending forced Labour in Myanmar, Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011

estremamente imbarazzante. Inoltre, sarebbe stato il primo caso in cui venivano perseguiti degli individui per aver commesso dei crimini contro l'umanità, trasformando immediatamente il governo del Myanmar nell'entità protettrice dei loro diritti.

Dinanzi a queste opzioni messe sul tavolo dall'OIL la leadership birmana non poteva far altro che tornare a cooperare, rimpiazzando i “negoziatori soldati” con dei nuovi e abili diplomatici. Il 26 febbraio del 2007 è stato firmato un “*Supplementary Understanding*” tramite il quale i residenti del Myanmar potevano denunciare al funzionario di collegamento se i loro diritti in relazione al lavoro forzato erano stati violati. L'ufficiale di collegamento aveva il diritto di valutare i reclami e, se la sua valutazione confermava le accuse, poteva presentare il caso alle autorità per le indagini e le azioni appropriate. Le autorità confermavano nuovamente la libertà di movimento dell'ufficiale di collegamento e la sua possibilità di ricevere le persone privatamente senza alcun controllo governativo. Esse, inoltre, concedevano la garanzia di non attuare alcuna rappresaglia verso coloro che presentavano denuncia o verso i loro familiari, nonché, davano il permesso per l'arrivo di ulteriore personale internazionale dell'OIL per affrontare qualsiasi aumento del carico di lavoro. In accordo col “*Supplementary Understanding*”, il meccanismo di denuncia doveva essere messo in pratica per un periodo di prova di un anno, trascorso il quale, esso poteva essere esteso o regolato in base all'esperienza e ai risultati ottenuti.¹⁴²

Il meccanismo di denuncia era entrato in vigore immediatamente e l'avvenuto accordo con l'OIL era stato largamente pubblicizzato tramite le radio nazionali. Già dal giorno successivo due denunce erano arrivate all'ufficio permanente di Rangoon e tre militari sono stati incarcerati.

Sembra che dal 2007 le autorità del Myanmar si siano costantemente sforzate per mettere fine a questa orribile pratica e per questo motivo il Consiglio d'amministrazione dell'OIL, nel mese di marzo del 2007, ha deciso di rinviare la decisione sul trasferimento del caso alla Corte internazionale di Giustizia.

142 www.ilo.org, documento GB 325/INS/7(Rev.), Ginevra, Novembre 2015, par. 9

Durante il periodo 2007-2011, le denunce sono giunte all'ufficio dell'OIL in numero crescente ogni anno, come crescente è stata l'efficacia del meccanismo di denuncia. Tuttavia, in parallelo, si sono verificati ancora arresti, detenzioni e altre azioni nei confronti dei ricorrenti e dei membri della società civile che agivano come volontari per implementare il meccanismo di denuncia. Nonostante gli evidenti sviluppi, nessuna delle raccomandazioni specifiche della Commissione d'inchiesta è stata definitivamente soddisfatta fino al 2011.¹⁴³

Dopo lo scioglimento dello SLORC/SPDC si è instaurato un nuovo governo civile che ha immediatamente avviato un importante programma di riforme, che comprendeva una parziale democratizzazione, l'apertura economica, il rafforzamento della società civile e l'espansione delle politiche sociali, nonché l'ammodernamento delle infrastrutture in dotazione alla Pubblica Amministrazione. Il nuovo programma ha visto l'introduzione di alcune limitate libertà democratiche tra cui la libertà di stampa, libertà di parola e libertà di riunione pacifica.¹⁴⁴

In risposta a questi mutamenti nella politica interna del Paese, c'è stata la sospensione per un anno delle sanzioni UE a partire dal 23 aprile 2012 e il loro definitivo annullamento il 22 aprile 2013 (ad eccezione dell'embargo sulle armi). Anche gli Stati Uniti hanno allentato la portata delle sanzioni sugli investimenti e sul commercio, seppur mantenendo sanzioni mirate verso gli individui accusati di violazione dei diritti umani.

143 *Ivi*, par. 10

144 *Ivi*, par. 12

3.8 Recenti sviluppi

Il 16 marzo del 2012, è stato raggiunto un protocollo d'intesa tra il governo del Myanmar e l'OIL, comprensivo del “piano d'azione”, con l'obiettivo di raggiungere l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato entro dicembre del 2015. Dopo dieci anni di presenza costante dell'organizzazione nel Paese e di lavoro assiduo per cercare l'intesa, il piano d'azione è stato finalmente adottato. Il 28 marzo 2012 il Parlamento birmano ha promulgato la “*Ward and Village Tract Administration Amendment Law*”, una legge nazionale che ha reso il ricorso al lavoro forzato un reato punibile ai sensi del Codice Penale. La legge contiene una definizione di lavoro forzato ripresa dal testo della Convenzione n.° 29 e abroga tutte le leggi precedenti che regolano l'uso di lavoro forzato (*Village and Towns Act*).¹⁴⁵

Nel 2013, il presidente Thein Sein, durante le celebrazioni del 1 maggio, ha rilasciato una dichiarazione pubblica nella quale confermava la non accettazione del ricorso al lavoro forzato in una qualsiasi delle sue forme e avvertiva che il suo utilizzo avrebbe comportato un grave reato penale. Questo divieto era da applicarsi a tutti i settori della società, compreso il governo e l'esercito.¹⁴⁶

Un dettagliato rapporto è stato presentato alla sessione di novembre 2015 del Consiglio d'amministrazione contenente le ultime informazioni disponibili riguardo al caso del Myanmar. Dal rapporto emerge che il numero di reclami ricevuti nel quadro del meccanismo di denuncia continua ad essere significativo. Nel 2015, fino alla fine del mese di agosto, c'è stata una media mensile di 24,5 reclami ricevuti a fronte di una media mensile di 33 dell'anno precedente.¹⁴⁷

L'Ufficio continua a ricevere rapporti che indicano che l'uso effettivo del lavoro forzato è in diminuzione complessiva e, dato che il numero di denunce rimane elevato, esso riflette una continua crescita di fiducia nel meccanismo di

145 *Ivi*, par. 14 e 15

146 *Ivi*, par. 16

147 *Ivi*, par. 18

denuncia. Tuttavia, si percepisce anche un basso livello di fiducia nel sistema giudiziario nazionale.

Mentre il governo ha confermato lo sblocco di fondi necessario a coprire il costo dei salari per i lavori pubblici, l'Ufficio permanente dell'OIL ha continuato a ricevere molte denunce contro il personale degli enti locali circa l'imposizione di lavoro forzato per sostenere i progetti di lavoro pubblici. Non è chiaro se ciò dipende dalla continua mancanza di fondi o da una radicata e diffusa corruzione a livello locale.¹⁴⁸

Con la firma degli accordi di cessate il fuoco tra il governo e alcuni gruppi armati non statali, è stata riscontrata una riduzione significativa del ricorso al lavoro forzato nelle zone colpite dai conflitti etnici. Tuttavia, denunce continuano ad arrivare dalle zone non ancora soggette a un cessate il fuoco concordato (prevalentemente negli Stati Kachin e Shan) e nel Rakhine in cui da più parti si denuncia una sorta di pulizia etnica contro la minoranza musulmana dei Rohingya.¹⁴⁹

Un numero crescente di reclami vengono ricevuti in relazione al lavoro forzato nel settore privato. Questi rientrano in tre categorie principali: lavoro forzato (adulti e bambini); eccessive ore di lavoro straordinario (con o senza compensazione) sotto minaccia di perdere il posto di lavoro; traffico di esseri umani.

Dalle ultime informazioni pervenute dall'ufficio permanente, sembra che stia continuando ad esserci in Myanmar un basso livello di consapevolezza per quanto riguarda il concetto di lavoro forzato nel settore privato, con molte persone che associano tale pratica al solo settore pubblico. Vi è una tendenza da parte delle autorità a vedere tutte queste denunce inerenti al settore privato come dispute industriali o civili, in base al quale i principi della Convenzione n.° 29 non devono essere applicati.

Per riuscire a risolvere il problema è necessaria una puntuale opera di sensibilizzazione di tutti i settori della società. Nonostante un considerevole lavoro intrapreso dall'OIL in collaborazione con il governo, con le parti sociali e la società

¹⁴⁸ *Ivi*, par. 20

¹⁴⁹ *Ivi*, par. 21

civile, i livelli di consapevolezza dei diritti e delle responsabilità in materia di impiego di manodopera e la conoscenza dell'esistenza dei meccanismi di denuncia presso l'ufficio permanente dell'OIL rimangono relativamente bassi. Per ovviare a tale situazione, il governo si è impegnato a diffondere messaggi informativi via radio e televisione e ci sono discussioni in corso, anche se non ancora finalizzate, sulla possibilità di posizionare dei cartelloni pubblicitari in luoghi strategici individuati come punti caldi del lavoro forzato.

Tre DVD sono stati sviluppati sui tre diversi ambiti del lavoro forzato riportati sopra e vengono distribuiti alla popolazione attraverso la rete di volontari dell'OIL. I negoziati dell'organizzazione con il governo continuano anche per ciò che riguarda l'adattamento di almeno uno di questi DVD a documentario, per il potenziale di trasmissione che quest'ultimo detiene.¹⁵⁰

Per quanto riguarda il sistema giudiziario, circa 274 procedimenti penali, con conseguenti rimproveri formali, sanzioni pecuniarie, retrocessioni, congedi disonorevoli o reclusione, sono stati adottati fino ad oggi contro il personale militare in risposta alle denunce, come previsto dal protocollo d'intesa.

L'OIL non ha più ricevuto alcuna informazione relativa a rappresaglie contro persone a contatto con l'organizzazione, ai sensi del *Ward and Village Tract Administration Amendment Law* del 2012.¹⁵¹

Riguardo a queste informazioni, il Consiglio d'amministrazione, riunitosi nel novembre del 2015, ha concluso dicendo: «A partire dall'insediamento del nuovo governo nel 2011 sono stati compiuti progressi considerevoli, con una registrata riduzione del lavoro forzato nel Paese. In risposta alle raccomandazioni della Commissione d'inchiesta risalenti al 1998, la legislazione nazionale del Myanmar è stata conformata alle disposizioni della Convenzione n.° 29 ed è stata intrapresa una vasta attività di sensibilizzazione con il sostanziale aiuto del governo.

Tuttavia, molte denunce continuano ad arrivare all'Ufficio permanente e questo sembra indicare che, mentre esiste un impegno politico ad alto livello, continuano ad

¹⁵⁰ *Ivi*, par. 24

¹⁵¹ *Ivi*, par. 26

esserci seri problemi per quanto riguarda l'applicazione di tale impegno a livelli più bassi. Il protocollo d'intesa e il relativo piano d'azione per eliminare il lavoro forzato entro il 2015 continuano ad essere un punto di riferimento fondamentale per misurare i progressi e monitorare la situazione. Pertanto, appurato che il problema non sembra essere risolto a livello locale, il Consiglio di amministrazione, decide di:

- estendere il protocollo d'intesa per l'eliminazione del ricorso al lavoro forzato in Myanmar e il suo piano d'azione associato per un ulteriore periodo di 12 mesi;
- continuare a fornire il suo sostegno al governo di Myanmar per giungere all'effettiva eliminazione dell'uso sistematico di lavoro forzato nel Paese;
- estendere il “*Supplementary Understanding*” del 2007, istitutivo del meccanismo di denuncia, di ulteriori 12 mesi a partire da gennaio 2016 e di mettere l'accento nel corso di questo periodo sul proseguimento e il rafforzamento delle attività di sensibilizzazione nonché nell'eventuale passaggio del meccanismo di denuncia dall'OIL al sistema giudiziario nazionale». ¹⁵²

Le vicende sopra descritte permettono di includere oggi il Myanmar tra i nuovi Paesi ad alto potenziale di crescita, in contrapposizione ai precedenti cinquant'anni di totale chiusura.

152 *Ivi*, par 35

Conclusioni

L'attività dell'OIL in Myanmar si è sviluppata in tre fasi ben distinte: nel periodo che va dal 1964 al 1990, in assenza di prove riguardo la sistematica violazione delle convenzioni, l'OIL si è limitata ad utilizzare le normali procedure di supervisione, richiedendo con insistenza l'emendamento di *Village Act* e *Towns Act*. La pressione esercitata sul Myanmar era tuttavia impercettibile, come lo erano gli sforzi del Paese per allinearsi alle sue raccomandazioni.

Dal 1991, il caso ha cominciato ad assumere maggiore importanza grazie all'emergere di numerose prove riguardanti la sistematica e vasta entità del problema. Le preoccupazioni sono state espresse in termini sempre più “forti” dall'organizzazione, in un crescendo culminato con la ferma condanna del Paese operata dalla Commissione d'inchiesta. In assenza di qualsiasi risposta dal Myanmar, la condanna si è mutata in ostracismo, con l'interruzione dell'assistenza tecnica e il divieto per il Paese di presenziare alle riunioni dell'organizzazione.

Dal 1999, la minaccia di applicare l'art. 33 ha riportato il Myanmar al tavolo delle trattative ma, mentre questa minaccia di sanzioni ha spinto al cambiamento iniziale, è stata la successiva combinazione di pressione e di impegno che ha prodotto significativi passi in avanti per l'abolizione del lavoro forzato.

Considerando che gli strumenti in dotazione all'OIL sono esclusivamente privi di portata vincolante, è stato difficile per essa raggiungere dei risultati positivi in un contesto politico come quello birmano. Schiacciato dai grandi vicini India e Cina, il Myanmar ha da sempre sofferto una sorta di angoscia geostrategica. Questo sentimento lo ha portato all'isolazionismo e alle conseguenti politiche di auto-sostentamento, particolarmente forti durante gli anni socialisti di Ne Win. Per venticinque anni il governo si è retto sul lavoro forzato per non dover scendere a

compromessi con la comunità internazionale. Dal 1988, anno che coincide con la presa di potere dello SLORC, le politiche economiche dell'era socialista sono state convertite in politiche di apertura atte ad attrarre investimenti esteri ma, mentre il nuovo regime ripudiava l'isolazionismo e il socialismo dell'era Ne Win, allo stesso tempo non poteva sfuggire alla sua pesante eredità. I membri del regime, essendo in parte prodotti di quel periodo, non detenevano alcuna esperienza di “governance moderna” e il loro sistematico ricorso al lavoro forzato non era semplicemente il riflesso delle profonde fratture presenti nello Stato, ma derivava principalmente da quel modo di intendere la società che ormai aveva messo radici in Myanmar.

La leadership del Paese era inoltre il prodotto di una cultura militare formatasi durante la lotta al colonialismo britannico e all'occupazione giapponese. Avendo combattuto per l'indipendenza, l'esercito si era eretto immediatamente a guardiano di quella conquista, sia contro le minacce esterne che interne. In tal modo, i membri del regime al potere non erano guidati da un desiderio di ricchezza personale (seppur non vertevano in condizioni di povertà) o da bramosia di potere. Piuttosto, essi erano motivati dal desiderio di salvaguardare l'interesse nazionale con la profonda convinzione che l'esercito fosse l'unica istituzione in grado di farlo. Da questo punto di vista, la relazione della giunta con l'OIL è interpretabile come una razionale sequenza di azioni intraprese in difesa dello Stato.

Assumendo il punto di vista dell'OIL, data la natura del regime, essa ha deciso di basare il suo operato su un accurato bilanciamento fra pressione e richieste mirate, ottenuto tramite un'opportuna ed efficace negoziazione con il regime. Questo dualismo ha ricordato molto il cliché del poliziotto buono/poliziotto cattivo. La Conferenza e il Consiglio hanno minacciato di adottare varie misure sanzionatorie e di altro tipo al Myanmar, mentre il Direttore generale e il suo staff offrivano alla giunta le opzioni perseguibili per evitare la loro effettiva applicazione. Combinare efficacemente pressione politica e richieste mirate in un modo credibile ed efficace non è stato affatto un compito semplice. Come la maggior parte dei regimi autoritari, o dei governi in generale, la giunta del Myanmar non ha risposto bene alle minacce. Il rischio di questo approccio risiedeva nel fatto che le missioni della stessa

organizzazione venissero percepite dalla leadership birmana come un ultimatum piuttosto che come un atto di negoziazione in buona fede, infatti, le tensioni intorno alla prima missione maggio 2000 hanno mostrato molto bene queste dinamiche. Finché gli interlocutori del governo non hanno capito che la squadra dell'OIL stava offrendo loro consulenza circa le conseguenze delle loro scelte e dei suggerimenti costruttivi su possibili passi in avanti, un negoziato produttivo non è stato possibile. Lo è stato soltanto in conseguenza di una comprensione da parte del regime del diverso ruolo giocato dagli organi politici dell'organizzazione rispetto a quello del Direttore generale e del suo staff.

Per riuscire a raggiungere dei risultati costruttivi, era comunque essenziale che i passi richiesti dall'OIL fossero visti dal regime come meno onerosi rispetto alle probabili conseguenze di un mancato adeguamento alle raccomandazioni. In questo modo, essi erano indotti ad agire nella direzione voluta dall'organizzazione anche se ritenevano tale decisione intrusiva e sbagliata.

L'operato dell'OIL ha dimostrato che un determinato tipo di pressione, coordinata con una forte volontà, può creare degli incentivi per il cambiamento nelle attitudini di un governo e tradursi quindi in risultati convincenti. Con questa strategia, l'organizzazione ha fatto significativi progressi anche in un Paese afflitto da decenni di autoritarismo come il Myanmar. Per farlo, ha necessitato di una profonda conoscenza della natura del regime e della cultura del Paese, particolarmente difficile da ottenere in un contesto chiuso e isolato. Senza un'elevata competenza sarebbe stato impossibile calibrare con precisione la pressione e le raccomandazioni, capire la natura degli ostacoli al cambiamento o il motivo delle battute d'arresto quando si sono verificate.

Detto questo, il lavoro forzato rimane un gravissimo problema in Myanmar. Pertanto, è importante enfatizzare che la chiave del successo dell'OIL nel Paese non è data tanto dai successi nell'eradicare il lavoro forzato, quanto nell'aver affrontato un regime recalcitrante su una delle sue pratiche più violente, spingendolo a impegnarsi in un processo altamente intrusivo per risolvere il problema. Mentre è importante evidenziare quanto lontana sia l'archiviazione del problema, soprattutto

nei contesti locali e nel settore privato, lo è anche enfatizzare ciò che di buono è stato raggiunto.

L'operato dell'OIL nel Paese può destare perplessità e criticità, soprattutto riguardo alla lunga durata della vicenda ma, nonostante il caso sia sotto osservazione dei suoi organi dagli anni Sessanta, il vero impegno nel caso è cominciato a metà degli anni Novanta. Al tempo della Commissione d'inchiesta, il governo del Myanmar costringeva centinaia di migliaia di persone a lavorare per i grandi e piccoli progetti infrastrutturali del Paese, considerando tale pratica un successo per lo sviluppo nazionale. Lo sfruttamento dei lavoratori era qualcosa di cui essere orgogliosi, un qualcosa che permetteva al Paese di mostrarsi indipendente dal resto del mondo e capace di svilupparsi senza l'aiuto della comunità internazionale.

Per questo motivo, la vittoria più significativa dell'OIL può essere individuata nel raggiungimento del sostanziale cambio d'atteggiamento tra i componenti del regime riguardo la prassi del lavoro forzato che adesso, viene vista più come causa di vergogna che di orgoglio. Nella Costituzione del 2008 sono state inserite specifiche sezioni che proibiscono tale sfruttamento e questo significa che quando i militari costringono uno o più individui a lavorare, non lo fanno più seguendo la normativa nazionale, ma in violazione di essa.

È esattamente in questo contesto che assumono rilevanza l'opera di sensibilizzazione e il meccanismo di denuncia attuati dall'ufficio permanente dell'OIL a Rangoon, tramite i quali è possibile garantire un certo grado di tutela a individui che in precedenza non ne avevano alcuna. Il piccolo numero di casi trattati, anche se sono soltanto la punta di un iceberg, invia un segnale importante ai funzionari di tutto il Paese e cioè, che da adesso e per la prima volta chi sfrutta i lavoratori può essere condannato.

Bibliografia

- Bergamini E., *L'organizzazione Internazionale del Lavoro*, in Rossi, L.S. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Giuffrè Editore, 2006
- Cassese S., *Il Diritto globale. Giustizia e Democrazia oltre lo Stato*, Torino, Giulio Einaudi editore, 2009
- Horsey R., *Ending forced labour in Myanmar. Engaging a pariah regime*, Routledge, 2011
- Perulli A. e Brino V., *Manuale di diritto internazionale del lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, seconda edizione
- Radighieri E., *I diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio internazionale*, in Rossi, L.S. (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003
- Seekins D.M., *Historical Dictionary of Burma (Myanmar)*, USA, Scarecrow Press Inc., 2006
- Selth A., *Burma's armed forces: power without glory*, Eastbridge, 2002

- Steinberg D.I., *Burma/Myanmar. What everyone needs to know*, USA, Oxford University Press, 2010
- Zanobetti Pagnetti A., *Lezioni di diritto internazionale del lavoro*, Bologna, Patron Editore, 2002, prima edizione

Giurisprudenza citata

- *Alien Tort Claims Act*, USA, 1789 (caso Unocal vs Doe)
- American Embassy in Rangoon, *Foreign economic Trends Report*, Rangoon, 1997
- Amnesty International, *Allegations of extrajudicial executions, torture and illtreatment on the Socialist Republic of the Union of Burma*, Londra, 1987
- Amnesty International, *Extrajudicial execution and torture of members of ethnic minorities*”, Londra, 1988
- *Constitution of the Union of Myanmar*, 2008
- International Labour Office, *Constitution of the International Labour Organization and selected text*, Ginevra, 2010
- International Labour Office, *Dichiarazione tripartita dei principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale*, Ginevra, 1977
- International Labour Conference, *Forced Labour Convention (n. °29)*, Ginevra, 1930
- International Labour Office, *Profits and poverty: the economics of forced labour*, Ginevra, 2014

- *Penal Code of Myanmar*, 1861

- *Towns Act*, 1907

- *Village Act*, 1908

Report dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

- GB 273/Myanmar, *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 (n.°29)*, Ginevra, 2 luglio 1988

- GB 280/6, *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention (n.°29)*, Ginevra, Marzo 2001

- ILC Provisional Record 19/3, *Special sitting concerning the application by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (n.°29), in application of the resolution adopted by the International Labour Conference at its 88th (2000) Session*, Ginevra, 2001

- ILC Provisional Record 24/3, *Special sitting concerning the application by Myanmar of the Forced Labour Convention (n.°29), in application of the resolution adopted by the International Labour Conference at its 88th (2000) Session*, Ginevra, 2001
- GB 282/4, *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention (n.°29), Report of the High Level Team*, Ginevra, Novembre 2001
- GB 283/5/3, *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention (n.°29), Further developments following the return of the ILO Technical cooperation mission*, Ginevra, Marzo 2002
- ILC Provisional Record 24, *Special sitting to examine developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention (n.°29)*, Ginevra, 2004
- GB 291/5/1, *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention (n.°29), Report of the Liaison Officer*, Ginevra, Novembre 2004
- GB 292/PV, *Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention (n.°29)*, Ginevra, Marzo 2005
- GB 325/INS/7 (rev), *Follow-up to the resolution concerning remaining measures on the subject of Myanmar adopted by the Conference at its 102nd Session of the 2003*, Ginevra, Novembre 2015

Sitografia

- www.ilo.org
- www.burmalibrary.org
- www.birmanidemocratica.org