



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale *ex D.M.270/2004*  
in Economia e Gestione delle Aziende

Tesi di Laurea

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

# La prospettiva del lavoro negli accordi commerciali ASEAN e United States – Cambodia Textile Agreement

**Relatore**

Ch.ma Prof.ssa Vania Brino

**Correlatore**

Ch.mo Prof. Adalberto Perulli

**Laureando**

Benedetta Bassan  
Matricola 835764

**Anno Accademico**

**2013 / 2014**

# INDICE

	pag.
PREMESSA	4
1. IL CONTESTO	
1.1. La realtà economica globalizzata	6
1.2. Minacce e opportunità per i Paesi in via di sviluppo derivanti dall'apertura al commercio internazionale	14
1.3. Il commercio internazionale e i diritti sociali	18
2. FREE TRADE AGREEMENTS	
2.1. <i>Preferential Trade Agreements</i>	22
2.2. Trend negli accordi commerciali multilaterali e bilaterali	25
2.3. Nuove questioni affrontate dagli accordi commerciali	28
2.4. L'evoluzione della clausola sociale nella prospettiva degli accordi commerciali	
2.4.1 <i>Labour provisions e social clause</i>	31
2.4.2 Le disposizioni sul lavoro negli accordi commerciali	33
2.4.3 Tipologie di disposizioni sul lavoro	33
2.4.4 Differenti meccanismi per la garanzia del rispetto dei <i>labour provisions</i>	36
2.5. Obiettivi dell'integrazione dei <i>labour standards</i> negli accordi commerciali	40
2.6. Diverse modalità di implementazione degli obiettivi di integrazione tra sfera sociale ed economica	41
2.7. Costi e benefici dei <i>labour standards</i>	44

3. L'ACCORDO MULTILATERALE ASEAN	
3.1. L'evoluzione della cooperazione nel Sud Est asiatico	45
3.2. ASEAN <i>Free Trade Area</i>	
3.2.1. Il commercio nell'AFTA	51
3.2.2. La regolazione del lavoro nell'AFTA	56
3.2.3. L'impatto dell'AFTA su lavoro e occupazione in Indonesia, Filippine, Thailandia e Vietnam	59
3.2.4. Le risposte alla crisi economica Sud Est asiatica del '97-'98	60
3.3. ASEAN <i>Charter</i>	
3.3.1. L'istituzionalizzazione nel Sud Est asiatico	63
3.3.2. ASEAN <i>way</i>	66
3.3.3. Gli obiettivi dell'ASEAN <i>Charter</i>	67
3.4. I diritti sociali e del lavoro nell'ASEAN	68
3.4.1. I diritti umani	69
3.4.2. Le problematiche connesse al lavoro nel territorio ASEAN	70
3.4.3. Gli strumenti dell'ASEAN legati al lavoro	77
3.4.4. La struttura istituzionale dell'ASEAN legata al lavoro	83
3.4.5. L'ASEAN tra tutela dei diritti e immobilità d'azione	90
3.5. Prospettive per il futuro	91
4. L'ACCORDO BILATERALE UNITED STATES – CAMBODIA NEL SETTORE TESSILE: UN'INTESA SOVRANAZIONALE MODELLO PER LA PRASSI ATTUALE	
4.1. Il contesto nazionale della Cambogia	
4.1.1. Background politico ed economico	94
4.1.2. <i>Labour standards</i> in Cambogia	95
4.2. <i>United States – Cambodia Bilateral Textile Agreement</i>	
4.2.1. Storia e tratti distintivi dell'accordo virtuoso	100
4.2.2. Il meccanismo delle “sanzioni positive”	103

	pag.
4.2.3. Il coinvolgimento dell'Ilo	104
4.2.4. La reazione del settore privato all'accordo	107
4.2.5. L'impatto dell'accordo nelle imprese: occupazione e condizioni di lavoro	109
4.2.6. Luci ed ombre dell'ibridazione tra tecniche <i>hard</i> e <i>soft</i>	111
4.3. Il programma <i>Better Factories Cambodia</i>	
4.3.1. La fine dell'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia nel settore tessile	114
4.3.2. Il programma BFC	115
4.3.3. Critiche all'efficacia del programma BFC	118
4.4. L'accordo <i>United States – Cambodia</i> come " <i>Best practice</i> "	122
4.5. La tutela del lavoro tramite gli accordi commerciali: una prassi rinnovata	125
4.5.1. Le risposte mondiali alla tragedia del Rana Plaza	126
4.5.2. L'accordo transatlantico di liberalizzazione USA – EU	128
CONCLUSIONI	131
BIBLIOGRAFIA	133
SITOGRAFIA	141
RINGRAZIAMENTI	142

## PREMESSA

Il mio lavoro nasce con l'intento di cogliere le sfide all'integrazione tra il commercio internazionale e i diritti sociali, due dimensioni apparentemente inconciliabili ma sostanzialmente interrelate.

In una realtà globale dove gli scambi, la concorrenza, le strategie imprenditoriali ed il lavoro non hanno confini territoriali, gli accordi commerciali, assumono rinnovata importanza come strumenti di crescita economica e sviluppo sociale.

Nel primo capitolo (1. Il contesto) affronto il tema della globalizzazione quale fenomeno economico contraddistinto dall'aumento degli scambi commerciali internazionali e della concorrenza e dalla mondializzazione della produzione e del lavoro, evidenziandone le criticità emergenti. Fenomeni quali il *dumping* sociale e normativo e il *law shopping*, riscontrati maggiormente nei Paesi in via di sviluppo, richiedono nuove forme di normalizzazione, non essendo le forme regolative tradizionali, capaci di controllare un mercato mondiale che pone sfide economiche, di sviluppo sostenibile, di protezione dei diritti umani e del lavoro. Nel quadro degli scambi internazionali la clausola sociale inserita negli accordi commerciali quale strumento correttivo delle distorsioni sociali che il mercato crea, è una delle risposte giuslavoristiche alla globalizzazione.

Nel secondo capitolo (2. *Free Trade Agreements*) approfondisco gli accordi commerciali multilaterali e bilaterali focalizzandomi particolarmente sulle disposizioni sul lavoro quali modalità di integrazione tra la sfera sociale e commerciale e quali opportunità di inserire la dimensione del lavoro dignitoso nelle relazioni economiche. Le differenti tipologie di *labour provisions* e i differenti meccanismi per la garanzia del loro rispetto hanno contribuito alla diffusione dei *labour standards* contestualmente alla liberalizzazione degli scambi.

Il focus del mio lavoro si restringe, nei seguenti due capitoli, al fine di approfondire la prospettiva del lavoro in due scenari peculiari, che ho scelto in quanto rappresentano degli esempi positivi di risposta al difficile legame tra il commercio internazionale e i diritti sociali.

Il terzo capitolo (3. L'accordo multilaterale ASEAN) è dedicato allo sviluppo della cooperazione nel Sud est asiatico. L'ASEAN nasce come Conferenza intergovernativa, diventa poi uno strumento di intesa politica e di integrazione economica, istituzionalizzandosi infine con l'obiettivo di creare una comunità economica, politica, di sicurezza e

socioculturale. Seguendo i passi evolutivi dell'ASEAN mi sono concentrata prettamente sui diritti sociali e del lavoro nel territorio coperto dall'accordo, evidenziando le problematiche emergenti, gli strumenti di tutela e la struttura istituzionale legata al lavoro.

Il quarto capitolo (4. L'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile: un'intesa sovranazionale modello per la prassi attuale) mi permette di approfondire un esempio virtuoso di implementazione dei *labour standards* tramite strumenti di tutela e valorizzazione dei diritti sociali quali il meccanismo delle “sanzioni positive” e il provvidenziale coinvolgimento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Il modello di “*best practice*” offerto dall'accordo è spesso richiamato poiché il *linkage* tra dimensione economica e sociale è un tema fortemente dibattuto e attuale. In conclusione del capitolo ho ritenuto importante porre l'accento sull'attualità del tema riportando le risposte mondiali alla tragedia del Rana Plaza e l'accordo transatlantico di liberalizzazione USA – EU, che confermano la prassi, sempre più consolidata, della tutela del lavoro tramite gli accordi commerciali.

# 1. IL CONTESTO

## 1.1 La realtà economica globalizzata

Il termine globalizzazione è entrato nel linguaggio comune per definire la realtà odierna. Pare semplicistico ricondurre un termine permeato di una molteplicità di significati a una quotidianità ordinaria, ma è proprio questa la sua forza: la pervasività nella società e nelle discipline più disparate quali economia, sociologia e filosofia. Ai fini espositivi risalterà l'accezione economica del mercato unico integrato. Riportando una definizione accademica, “con il termine globalizzazione si designa abitualmente un fenomeno economico complesso in cui si possono distinguere differenti componenti quali l'aumento degli scambi commerciali internazionali, le applicazioni ai settori produttivi delle tecnologie dell'informazione e dell'informatica, l'intensificazione della concorrenza internazionale, l'ampliamento del numero e della potenza dei raggruppamenti transnazionali d'impres e la mondializzazione delle loro strategie, la planetarizzazione finanziaria dominata dalla necessità di massimizzare il rendimento del capitale investito ed i fenomeni di volatilità ad essa connessi”<sup>1</sup>. La globalizzazione dunque, trapassando i muri che ostacolano la nascita di un mercato mondiale, incrementa esponenzialmente il volume degli scambi commerciali e origina nuove opportunità di produzione, acquisto e vendita<sup>2</sup>. Aprire il commercio significa disporre di prodotti altrimenti irripetibili, poter collocare efficacemente produzioni locali in mercati esteri, ampliare i confini dei rapporti economici, incoraggiare le economie di scala e migliorare l'estensione delle innovazioni tecnologiche.

In un mercato con confini globali la competizione internazionale si acuisce e la pressione concorrenziale sfida la resistenza delle produzioni locali. I flussi commerciali di prodotti materiali e immateriali sono intercontinentali, i lavoratori con elevate conoscenze migrano verso Paesi all'avanguardia, mentre produzioni che richiedono livelli di competenze base migrano verso Paesi con dei costi salariali contenuti. La globalizzazione “scardina i criteri di ripartizione del lavoro tra aree geografiche e Paesi sin qui conosciuti”<sup>3</sup>, le aziende si

---

<sup>1</sup> C. di Turi “Globalizzazione dell'economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell'Oil e dell'Omc” Giuffrè Editore, Milano, 2007.

<sup>2</sup> A cura di A. Lyon-Caen e A. Perulli “Liberalizzazione degli scambi, integrazione dei mercati e diritto del lavoro” Atti Seminario dottorale internazionale, Venezia, 14-19 giugno 2004, Collana del Dipartimento di Scienze giuridiche Università degli studi Cà Foscari – Venezia, Cedam 2005 – p.271 ss.

<sup>3</sup> A. Perulli “Diritto del Lavoro e Globalizzazione. Clausole Sociali, Codici di Condotta e Commercio internazionale” Cedam, 1999.

espandono su scala globale ed articolano i propri sistemi di produzione tra diversi Paesi. Solitamente ritengono *in-house* le fasi di progettazione e controllo del prodotto per esternalizzare la produzione vera e propria. I dipendenti sono tedeschi, cambogiani e cinesi, i fornitori sono australiani e svedesi, i consumatori sono americani e russi. La globalizzazione spinge verso la delocalizzazione, interpretata come “la sottrazione di opportunità d’impiego delle risorse per il Paese di origine”<sup>4</sup>, tale fenomeno tende a trasferire all’estero attività produttive eliminando fattori e opportunità di sviluppo per il territorio. Ciò accade non semplicemente per cercare prezzi minori dei fattori produttivi, sopra tutti del lavoro, ma per individuare luoghi dove il costo del lavoro rapportato alla produttività relativa del lavoro stesso è superiore a quella del Paese d’origine. Incontrando una produttività maggiore, a volte limitata solo al contenimento dei costi, le imprese sono riuscite a salvaguardare anche l’operatività del lavoro “domestico”. La delocalizzazione avviene solitamente nei settori tradizionali della produzione di massa relativamente semplici e *labour intensive*. Chiarificanti sono gli esempi dell’industria tessile e di abbigliamento del nord del mondo che negli ultimi decenni tendono a migrare verso il Sud Est asiatico, in particolare in Bangladesh, Vietnam, Cina e Cambogia. In alcuni casi anche i settori a medio contenuto tecnologico esternalizzano la produzione o parte di essa, puntando sui vantaggi competitivi creati sui costi dei fattori della produzione. La delocalizzazione si colloca nell’ampio raggio del fenomeno dell’internazionalizzazione e ne costituisce le fasi primordiali: l’apertura mondiale della produzione inizia con la ricerca di maggiore competitività di costo che non trova all’interno dei propri confini nazionali, ma segue con l’incontro di reti internazionali della tecnologia, della ricerca e della conoscenza. Si costituisce in tal modo un processo virtuoso che nel medio lungo periodo dovrebbe consolidare il tessuto economico del sistema produttivo. Protagoniste del cambiamento dei confini dei rapporti commerciali sono le imprese. Le grandi imprese che penetrano nei mercati internazionali integrandosi verticalmente e orizzontalmente in attività economiche affini o disparate, localizzate in Paesi diversi e finalizzate all’ottenimento di benefici transnazionali, capaci di ottenere la standardizzazione della produzione e le conseguenti economie di scala, sono definite multi-nazionali. Oggi forse il concetto si è evoluto ulteriormente arrivando a definire le imprese meta-nazionali<sup>5</sup> che sfruttano le conquiste raggiunte dalle multinazionali per competere con fattori non solo esclusivamente tecnici, ma anche imprenditoriali organizzativi e d’innovazione sistemica. Per le imprese

---

<sup>4</sup> M. Volpe “Delocalizzazione e *dumping* sociale. La prospettiva delle teorie economiche” in Lavoro e Diritto, 2011 – p.45 e ss.

<sup>5</sup> M. Volpe “Delocalizzazione e *dumping* sociale. La prospettiva delle teorie economiche” in Lavoro e Diritto, 2011 – p.45 e ss.

locali diventa importante attrarre gli investimenti diretti esteri delle imprese internazionali in modo tale da inserirsi nella loro filiera produttiva ed ottenere l'accesso ai mercati globali tanto quanto sono importanti le loro competenze locali per le multinazionali. Il successo strategico delle imprese che operano in un contesto mondiale è dovuto alla loro capacità di adattarsi e di operare in una realtà economica globalizzata trovando il giusto connubio tra innovazione e internazionalizzazione.

La teoria economica del commercio internazionale apporta diverse motivazioni alle ragioni per le quali Paesi diversi, politicamente, socialmente e geograficamente distanti, intraprendono relazioni commerciali tra loro. La teoria ricardiana d'inizio Ottocento afferma che ad ogni Paese conviene specializzarsi nella produzione di un insieme limitato di beni, in particolare in quelli in cui detiene un vantaggio comparato, ossia quelli in cui il prezzo relativo è superiore al costo opportunità. L'esistenza di un mercato globale permette lo scambio di tali beni con quelli che non sono stati volontariamente prodotti per ragioni di scambio più favorevoli nei mercati internazionali<sup>6</sup>. Ogni Paese si specializza in un settore nel quale può realizzare una produzione competitiva derivante dalla disponibilità di materie prime o di tecnologie. Nei Paesi in via di sviluppo il lavoro è un fattore produttivo fonte di vantaggi comparati poiché è presente in abbondanza rispetto ad altri fattori quali il capitale o la conoscenza. Per tale ragione le economie emergenti si specializzano nei prodotti ad alta intensità di lavoro. Nella prima metà del XX secolo Heckscher e Ohlin contribuiscono alle teorie riguardanti il Commercio internazionale sostenendo, attraverso la teoria della proporzione dei fattori, il loro punto di vista in merito. Un Paese tenderà ad importare il bene la cui produzione richiede l'uso intensivo del fattore produttivo che in tale Paese è relativamente scarso. Esporterà invece il bene la cui produzione richiede l'utilizzo intensivo del fattore produttivo che in tale Paese è relativamente abbondante. Ciò spiega le ragioni del Commercio globale: un Paese in via di sviluppo, notoriamente *labour abundant*, esporterà beni *labour intensive* ed importerà beni *capital intensive*, realizzati nei Paesi sviluppati. Il panorama economico internazionale attuale si è complicato ulteriormente a fronte di una tendenza alla produzione scomponibile e modulare, frammentata tra reti produttive globali. I vantaggi comparati della teoria ricardiana non attengono più alla produzione di beni ma alle fasi di una particolare *supply chain*. Il processo produttivo è scomposto in fasi localizzate nelle regioni più competitive per i costi e l'accessibilità a lavoro, materie prime, conoscenza e

---

<sup>6</sup> P.R. Krugman e M. Obstfeld "Economia Internazionale 1 – Teoria e politica del Commercio Internazionale", Pearson, 2007.

tecnologie. Tali regioni economiche si specializzano fino ad essere competitive a tal punto da attirare la delocalizzazione anche di altre imprese implementando il passaggio da una catena del valore di un'impresa a una catena del valore globale<sup>7</sup>.

La teoria del commercio internazionale, attraverso i suoi teorizzatori, dimostra come il libero scambio massimizzi la produzione mondiale e incrementi il benessere dei Paesi protagonisti. Ciò allude alla globalizzazione come un processo di creazione di un mercato che favorisca ciascun territorio a seconda delle sue peculiari caratteristiche, pare esista una sorta di equilibrio naturale, una “mano invisibile” che governa gli scambi<sup>8</sup>.

La crisi globale che il mondo sta attraversando ha incrinato la veridicità assoluta dei modelli economici neoclassici riguardanti il commercio internazionale. L'idea del mercato che si regola autonomamente si è dimostrata fallimentare, mentre prende piede sempre più intensamente la necessità di una “etero-regolazione dei processi economici”<sup>9</sup>.

Sotto l'egida del GATT<sup>10</sup> nasce un mercato de-territorializzato e de-statalizzato senza limiti giuridici alla circolazione dei capitali e delle merci, senza ostacoli alla prestazione internazionale dei servizi che non produce solo effetti distributivi e di specializzazione produttiva, ma genera anche importanti conseguenze sul mercato del lavoro.

Le parti a favore della liberalizzazione dei commerci enfatizzano le opportunità di lavoro che nascono grazie al mercato globale, la possibilità di riconvertire la manodopera eccedente verso nuovi impieghi e la divisione delle mansioni. I critici invece si focalizzano sulla natura precaria dei nuovi posti di lavoro, spesso cancellati dalla competizione internazionale. L'impatto maggiore della globalizzazione sul mercato del lavoro si riscontra in modo evidente sull'occupazione, sui salari, sul lavoro irregolare e sul potere contrattuale dei sindacati. Il legame tra liberalizzazione dei commerci e disoccupazione è stato oggetto di numerosi studi empirici, le riforme commerciali in Cile tra il 1970 e il 1990, ad esempio, hanno influito sulla

---

<sup>7</sup> M. Volpe “Delocalizzazione e *dumping* sociale. La prospettiva delle teorie economiche” in Lavoro e Diritto, 2011 – p.45 e ss.

<sup>8</sup> La mano invisibile è una metafora proposta da Adam Smith che, con la teoria del vantaggio assoluto, è considerato uno dei teorizzatori della teoria del commercio internazionale. Nelle sue opere descrive come nel libero mercato la ricerca degli interessi personali induca giovamento agli interessi dell'intera società.

<sup>9</sup> A. Perulli, V. Brino “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro” G. Giappichelli Editore, Torino 2013.

<sup>10</sup> GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), è un accordo internazionale concluso nel 1947 al fine di creare le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali e favorire la liberalizzazione degli scambi internazionali. In seno a tale accordo nasce nel 1995 il Wto (World trade organization), una vera e propria organizzazione permanente che si colloca nella scia dell'operato del GATT. Infatti si è soliti riferirsi al “sistema GATT-Wto”.

disoccupazione<sup>11</sup>, in Uruguay la forza lavoro nel settore manifatturiero ha subito un calo<sup>12</sup>, in Messico la liberalizzazione commerciale degli anni 1985-1987 ha avuto i medesimi effetti sul lavoro<sup>13</sup>. In opposizione a tali studi si colloca il parere sull'effetto a medio e lungo termine, controllato in 59 Stati in via di sviluppo Nord africani e Medio asiatici: l'occupazione migliora a seguito dell'apertura di uno Stato al commercio globale<sup>14</sup>. Benché gli studi empirici siano contrastanti ciò che appare incontestabile è il legame esistente tra il mercato ed il lavoro, la perdita del lavoro o l'aumento della richiesta di manodopera a seguito dell'apertura dei commerci dipende dal territorio geografico, del settore, dalla tipologia di impegno e dalle peculiarità del lavoratore quali le competenze tecniche, il genere e la fascia d'età a cui appartiene. Per ciò che concerne i salari le evidenze empiriche sottolineano un aumento delle retribuzioni in quelle imprese orientate all'esportazione, in Indonesia ad esempio tra il 1991 ed il 2000 la riduzione delle tariffe doganali ha portato all'aumento dei salari ai lavoratori di imprese aperte al commercio internazionale<sup>15</sup>. La liberalizzazione dei commerci ha stimolato l'illegalità nei comportamenti degli attori economici, moltiplicando il lavoro irregolare, in Sri Lanka i settori più protetti hanno più lavoratori in regola rispetto a quelli aperti al commercio<sup>16</sup>, in Messico invece, a seguito dell'adesione all'accordo commerciale NAFTA<sup>17</sup>, l'effetto è stato opposto: le riduzioni dei dazi sulle importazioni hanno ridotto la probabilità di lavoro irregolare nei settori aperti al commercio. I sindacati in un mercato globalizzato perdono molto del loro potere contrattuale, il tasso degli scioperi dei

---

<sup>11</sup> Studi empirici effettuati da Edwards e Cook nel 1996. Tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>12</sup> Studi empirici effettuati da Rama nel 1994. Tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>13</sup> Studi empirici effettuati da Revenga nel 1994. Tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>14</sup> Studi empirici effettuati da Dasgupta et al. nel 2002. Tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>15</sup> Studi empirici effettuati da Amity e Davis nel 2011. Tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>16</sup> Studi empirici effettuati da Dunusinghe nel 2011. Tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>17</sup> NAFTA, North American Free Trade Agreement.

lavoratori dal 1980 nelle quindici economie più avanzate situate in Nord America, Europa occidentale e Asia orientale è progressivamente diminuito<sup>18</sup>.

Joseph Stiglitz, economista statunitense e premio Nobel per l'economia, espone una sua chiara visione critica della globalizzazione: «*Globalization seems to have unified so much the world against it, perhaps because there appear to be so many losers and so few winners (...). The current process of globalization is generating unbalanced outcomes, both within and between countries. Wealth is being created, but too many countries and people are not sharing in its benefits (...). There is a clear need for strong international institutions to deal with the challenges posed by economic globalization; yet today confidence in existing institutions is weak*»<sup>19</sup>. L'economista statunitense, benché consapevole degli effetti che accompagnano i vantaggi della divisione internazionale del lavoro, fa emergere un giudizio critico che si sofferma soprattutto sull'iniqua spartizione dei benefici derivanti dall'apertura al commercio internazionale e sulla necessità di un intervento sovranazionale per regolare tali processi non potendo sostenere dunque le tesi ottimiste degli economisti teorizzatori del libero scambio da Adam Smith alle più recenti teorie del commercio internazionale *supra* accennate. Un ulteriore punto di vista interessante e non meno critico è offerto da Martin Wolf: «*International economic integration increases competition among governments (...). As long as a government provides services that residents wish to enjoy, it can continue to tax, regulate and intervene. International integration merely tends to make policy more transparent and governments more predictable, both of which are desirable (...) just as globalization does not make states impotent, it does not make them unnecessary either (...). This is why failed states, disorderly states, weak states and corrupt states are shunned states – they are the black holes of the global economic system*»<sup>20</sup>. Il giornalista inglese si sofferma sui poteri dei governi nazionali all'interno del processo di globalizzazione, interrogandosi sulla loro responsabilità per politiche d'integrazione internazionale e le loro possibili ingerenze. La deterritorializzazione del mercato e dell'economia è accompagnata alla denazionalizzazione del diritto del lavoro. L'implicazione principale di tali processi è "l'asimmetria tra una sfera della produzione internazionalmente integrata e una sfera della giurisdizione ostinatamente

---

<sup>18</sup> Studi empirici effettuati da Piazza nel 2005. Tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>19</sup> F. Onida in "Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell'Ilo", elaborato tratto dal sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), cita J.E. Stiglitz "Making globalization work", Norton&Company, New York, 2006.

<sup>20</sup> F. Onida in "Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell'Ilo", elaborato tratto dal sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), cita M. Wolf "Why globalization works", Yale University Press, 2004.

nazionale»<sup>21</sup>. Gli Stati non detengono più il controllo sulle forze internazionali del mercato, sono più deboli come lo sono i loro sistemi giuridici, incluso quello del lavoro. Contemporaneamente alle questioni sollevate da Martin Woolf, è di rilevante importanza chiamare in causa anche le responsabilità gravanti su organizzazioni internazionali quali l'Ilo<sup>22</sup> o il Wto<sup>23</sup> nel privilegiare o meno comportamenti attivi nella tutela degli standard sociali e del lavoro nei Paesi che si collocano in primo piano nella mondializzazione dei commerci. Riportando la dichiarazione contenuta negli atti conclusivi della prima conferenza ministeriale del Wto avvenuta nel 1996 a Singapore, emerge la volontà dell'organizzazione di collaborare con l'Ilo nel supporto della promozione di un mercato globale in crescita con giustizia nelle condizioni di lavoro: «*We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International labour organization is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increasing trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, must in no way put into question. In this regard we note that the WTO and Ilo Secretariats will continue their existing collaboration*».

Grande importanza avrà il dialogo tra le due Organizzazioni internazionali soprattutto ai fini delle disposizioni sociali a supporto degli accordi commerciali da ritenersi una delle massime espressioni della globalizzazione dei mercati.

Le possibili risposte giuslavoristiche alla globalizzazione dei mercati trovano diverse giustificazioni a diversi livelli di regolazione.

I sistemi normativi tradizionali cedono spazio a nuove espressioni di normalizzazione, non essendo capaci di controllare con le forme regolative tradizionali un mercato mondiale che pone sfide economiche, di sviluppo sostenibile, di protezione dei diritti umani e del lavoro. Le risposte a queste sfide tendono a dividersi tra una prospettiva internormativa e una co-

---

<sup>21</sup> A. Perulli "Diritto del Lavoro e Globalizzazione. Clausole Sociali, Codici di Condotta e Commercio internazionale" Cedam, 1999.

<sup>22</sup> Ilo (International labour organization), in italiano Oil (Organizzazione internazionale del lavoro). L'organizzazione nasce in seno alla Società delle Nazioni nel 1919 con l'animo di promuovere i diritti umani in particolare quelli riguardanti il lavoro nei suoi diversi aspetti. Attualmente ne fanno parte 185 Stati.

<sup>23</sup> Wto (World trade organization), in italiano Omc (Organizzazione mondiale del commercio). L'organizzazione nasce nel 1995, con l'accordo di Marrakech redatto come conclusione dell'Uruguay Round, negoziati tenuti dai Paesi aderenti al GATT tra il 1986 e il 1994. Il suo scopo è favorire il commercio internazionale e favorire gli accordi commerciali tra gli stati membri. Attualmente gli Stati membri sono 159 ai quali si devono aggiungere 25 Paesi osservatori, insieme rappresentano il 97% del commercio mondiale.

regolativa. La prima cerca di tradurre l'interdipendenza dei sistemi economici in connessioni tra strategie disciplinari settoriali, adoperandosi per creare uno spazio comune di regolazione. Connettere orizzontalmente i regimi normativi, ad esempio il commercio internazionale e le *non-trade issues*, quali disposizioni sul lavoro e sull'ambiente, sarebbe una possibile risposta al fenomeno della mondializzazione. La prospettiva di co-regolazione "crea ponti e passerelle tra dispositivi, strumenti e regimi della regolazione"<sup>24</sup>, affievolendo la distinzione tra *hard law* e *soft law*, dà adito sempre maggiore all'importanza di strumenti nuovi per influenzare l'operato degli attori economici. Il mercato mondiale chiama in causa sia la dimensione globale sia quella locale, facendo emergere diversi livelli di regolazione: nazionale, internazionale, sovranazionale e transnazionale, ai quali corrispondono diversi attori e meccanismi regolativi al fine di bilanciare la sfera economica con quella sociale. L'approccio neo-liberista al mercato, centrato sulla deregolamentazione e sulla fiducia in un'allocatione spontanea ottimale delle risorse e delle remunerazioni, sostenuto dalle teorie sul commercio internazionale, si è visto come non consideri le conseguenze sul mercato del lavoro. L'intreccio con un approccio istituzionalista risulta ineludibile. L'intervento regolativo finalizzato alla valorizzazione e alla promozione dei diritti sociali, trova giustificazioni in una dimensione economica fondata sull'idea di *fair trade* e in una dimensione assiologica dei diritti sociali fondamentali. Nel quadro degli scambi internazionali la clausola sociale inserita negli accordi commerciali è lo strumento principe per assicurare il rispetto di norme sociali fondamentali e per evitare che alcuni attori economici fondino i loro vantaggi competitivi sulla violazione di standard sociali.

Una risposta giuslavoristica alla globalizzazione, che si colloca nella dimensione regionale, è proprio la clausola sociale che, inserita nei trattati multilaterali e bilaterali di commercio internazionale, assume un ruolo di correzione delle distorsioni sociali del mercato. Tale lavoro si focalizza proprio sui trattati commerciali bilaterali e multilaterali considerando in particolare il particolare punto di vista dei Paesi in via di sviluppo. La volontà di fissare condizioni minime di lavoro storicamente è stata affidata all'opera dell'Ilo che attraverso la convenzioni sui diritti sul lavoro ha diffuso una tematica così importante e sempre attuale. Le disposizioni sociali si ispirano, citano o rinviano ai diritti fondamentali individuati dall'Ilo<sup>25</sup>. Nella dimensione internazionale le risposte alla globalizzazione sono date dalle organizzazioni internazionali come il Wto che cerca, favorendo il libero commercio di

---

<sup>24</sup> A. Perulli, V. Brino "Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro" G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>25</sup> Si veda cap. 2 *Free Trade Agreements*.

garantire un *level playing field* sovranazionale favorendo il bilanciamento tra obiettivi economici e finalità di tutela dei lavoratori, ma, in modo particolare, dall'Ilo, attraverso la formulazione di politiche e programmi internazionali per promuovere i diritti umani fondamentali, il potenziamento delle condizioni di vita e di lavoro e l'incremento delle opportunità di impiego. Le azioni pratiche dell'organizzazione internazionale del lavoro sono: la creazione di standard internazionali sul lavoro, sostenuti da un sistema di supervisione della loro applicazione, un programma estensivo di cooperazione tecnica internazionale, formulato e implementato attraverso partnership attive con i componenti dell'Ilo per aiutare gli Stati ad applicare effettivamente gli standard e la formazione, l'educazione e lo svolgimento di attività di ricerca al fine di promuovere l'implementazione di tutti gli obiettivi posti a livello globale. Nella dimensione delle unioni di lavoratori una possibile risposta alla globalizzazione si identifica nell'azione sindacale. Essa necessita di forgiarsi nella normativa esistente, statale o interstatale e per ciò presenta molti limiti. Esistono ampie regioni in via di sviluppo che presentano vuoti normativi importanti, dove la tutela dei lavoratori non è ancora considerata una prassi e conseguentemente l'azione sindacale non può essere efficace.

Il compito della ricerca giuridica in un contesto di globalizzazione è, in generale, promuovere l'adozione di strumenti atti a disciplinare fenomeni distorsivi del commercio internazionale e lesivi dei diritti sociali fondamentali riconosciuti come fenomeni di *dumping* sociale, e contemporaneamente promuovere il progresso della tutela del lavoro.

## 1.2 Minacce e opportunità per i Paesi in via di sviluppo derivanti dall'apertura al Commercio internazionale

All'interno del contesto economico globalizzato assume particolare rilievo la situazione dei Paesi in via di sviluppo per un duplice motivo: emergono prepotentemente nel panorama globale in un'epoca relativamente recente ed intrecciano saldamente i loro commerci con i Paesi sviluppati. I benefici dell'apertura dei confini dei mercati, a quanto sostenuto dalle teorie economiche, sono evidenti e tangibili ma non sempre giustamente distribuiti. In primo luogo, l'allocatione equa dei benefici derivanti dai rapporti commerciali tra due Stati, in particolare se uno dei due proviene dal Sud del mondo, non è ovvia. Il cambiamento dei termini del commercio avvantaggia alcuni Stati rispetto ad altri non contribuendo al

livellamento delle disuguaglianze tra essi. Nemmeno la distribuzione equa dei benefici all'interno di un Paese è garantita, alcune categorie di lavoratori potrebbero sperimentare una completa caduta delle tutele riguardanti i diritti sociali ed economici<sup>26</sup>. La globalizzazione rilancia fenomeni di concorrenza basati sull'abbassamento dei costi sociali, quali il salario e le condizioni di lavoro. I Paesi in via di sviluppo, essendo gremiti di manodopera a basso costo, attraggono produzioni *labour intensive* avvantaggiandosi dall'aumento esponenziale di lavoro ma scoprendo anche grosse minacce dalla mondializzazione degli scambi. Gli stessi legislatori assumono "le vesti di operatori economici"<sup>27</sup> adottando regole giuridiche favorevoli a tal punto da attrarre capitali alla ricerca della più conveniente localizzazione produttiva. Tale pratica stimola la concorrenza dei sistemi normativi innescando possibilità di rischi in termini di *dumping* normativo. L'incolmabile differenza tra i Paesi del Nord e del Sud del mondo riguarda la storia politica ed economica che ha accompagnato il loro sviluppo. Tali differenze tra i sistemi di regole sociali, sono considerate responsabili delle disparità di costo nell'utilizzo della manodopera e assumono connotati negativi nell'accezione del *dumping* sociale. Il fenomeno s'identifica quindi con l'utilizzo che le imprese fanno di tali differenze per localizzare e distribuire le loro attività usando i vantaggi competitivi in una prospettiva concorrenziale. Tale utilizzo, a scopo di ottenere profitto, può sollecitare i creatori di norme ad apporvi modifiche per preservare la competitività dell'economia locale. Si crea, in tal modo, un circolo vizioso con una continua corsa al ribasso degli standard sociali. Le differenze normative non devono essere considerate negative di per sé, in quanto lecite, connaturate alla nascita degli Stati e peculiare manifestazione della tradizione degli stessi, ma come si potrebbe individuare quelle peggiorative e ingiustificate?<sup>28</sup> Il problema è la modalità con cui tali differenze sono sfruttate: i Paesi in via di sviluppo diventano un luogo ameno dal quale rifornirsi, selezionato per condizioni di lavoro favorevoli non rintracciabili altrove poiché "incompatibili con la visione europea della dignità della persona che lavora"<sup>29</sup>, preferito anche per il costo esiguo della manodopera che ne deriva, lontano da standard ritenuti equi, al fine di ottenere vantaggi di costo a scapito delle tutele sociali. Il *dumping* sociale presuppone dunque l'esistenza di differenze tra sistemi di regole sociali e di costo della manodopera che sono sfruttati dai Paesi sviluppati e non osteggiati dai Paesi emergenti, ricchi delle condizioni *supra* esposte. La minaccia che affligge il Sud del mondo è proprio una

---

<sup>26</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin "The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements" – European Commission Final Report, 15 settembre 2008.

<sup>27</sup> A. Perulli, V. Brino "Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro" G. Giappichelli Editore, Torino 2013.

<sup>28</sup> A. Lyon-Caen "A proposito di *dumping* sociale" in Lavoro e Diritto, 2011, p.7 e ss.

<sup>29</sup> A. Lyon-Caen "A proposito di *dumping* sociale" in Lavoro e Diritto, 2011, p.7 e ss.

“corsa verso il fondo” senza freni, per sfruttare a pieno le opportunità di lavoro nate dall’apertura commerciale dei mercati. Le imprese apolidi, protagoniste di questi contesti con norme sociali debolmente definite, applicano la pratica del *law shopping*, cercando il diritto più favorevole e gli Stati meno virtuosi per avvantaggiarsi economicamente. Il termine *dumping*, nella sua accezione economica, si riferisce all’esistenza diversa di prezzi praticati nei confronti di diverse tipologie di clienti. Nell’accezione di *dumping* sociale “il nesso causale è tra l’inadeguata retribuzione dei fattori di produzione”<sup>30</sup> tra i quali di fondamentale importanza è il lavoro e i vantaggi che i Paesi in via di sviluppo ne traggono.

A fronte di tali comportamenti “opportunistici” dei Paesi emergenti si colloca la richiesta di misure protezionistiche contro le esportazioni provenienti dalle loro regioni. L’art. VI del GATT, considerando la discriminazione dei prezzi dannosa per le industrie dei Paesi sviluppati, ma anche per la crescita economica sana dei Paesi emergenti, la identifica come pratica commerciale sleale che provoca distorsioni nel commercio internazionale e offre l’opportunità di applicare dei dazi *anti-dumping*. I dazi in questione sono delle somme equivalenti o inferiori alla differenza tra il prezzo del prodotto sul mercato d’importazione e il suo valore equo. Più stringenti sono le indicazioni del Bit<sup>31</sup> nel “Gruppo di lavoro sulla dimensione sociale della liberalizzazione del commercio internazionale” che si riferisce agli standard sociali delle convenzioni dell’Ilo quale metro di paragone per giudicare se i prodotti destinati al commercio internazionale siano introdotti ad un prezzo equo o a un prezzo affetto dalla presenza di *dumping* sociale.

I Paesi emergenti si oppongono apertamente alle accuse di concorrenza normativa e all’ammissione dell’ esistenza di politiche economiche nelle quali la debolezza dei sistemi di protezione dei diritti sociali dei lavoratori risulta un elemento di competitività.

Si arriva alla conclusione che le politiche di liberalizzazione dei mercati dovrebbero marciare di pari passo con le politiche di *trade adjustment* “per evitare che i costi della globalizzazione superino i benefici”<sup>32</sup>. L’acuirsi delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi, la crescente povertà che affligge certe regioni del mondo sono situazioni conosciute e la loro risoluzione non potrà essere trovata con il totale protezionismo o con la più sregolata

---

<sup>30</sup> M. Volpe “Delocalizzazione e *dumping* sociale. La prospettiva delle teorie economiche” in Lavoro e Diritto, 2011 – p. 45 e ss.

<sup>31</sup> BIT (Bureau international du travail), in italiano Ufficio internazionale del lavoro, è il segretariato permanente dell’Ilo.

<sup>32</sup> F. Onida in “Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell’Ilo”, elaborato tratto dal sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), cita M. Wolf “Why globalization works”, Yale University Press, 2004.

regolamentazione. A sostegno dei Paesi in via di sviluppo si pone l'azione dell'Ilo e la sua emanazione di convenzioni internazionalmente riconosciute che pongono l'accento sull'importanza dei *labour standards*. Punto saliente dei risultati conseguiti dall'organizzazione è l'adozione della "Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali in materia di lavoro" il cui obiettivo è l'individuazione di un corpus di diritti standard universalmente riconosciuti a prescindere dalla ratifica delle convenzioni dei quali sono oggetto.

"Un maggior rispetto dei *labour standards* non nuoce necessariamente alla performance esportativa dei paesi emergenti"<sup>33</sup>. Deve essere questa la risposta all'impatto degli standard sociali, promossi dalle organizzazioni internazionali, nel commercio. Un esempio virtuoso che sarà esaminato nei capitoli successivi di tale elaborato è l'incremento dei rapporti commerciali equi e attenti al rispetto dei diritti dei lavoratori in tutta la catena di fornitura, con l'Occidente, da parte dei Paesi firmatari dell'accordo commerciale ASEAN. Ciò è avvenuto soprattutto dalla stipula dell' "ASEAN Human Right Declaration" nel novembre del 2012. La dichiarazione è un importante segno della direzione verso la quale vuole tendere tale accordo: garantire lo sviluppo commerciale senza porre in secondo piano i diritti dei lavoratori di scegliersi liberamente un impiego, di avere un lavoro dignitoso, di ripudiare il lavoro forzato minorile e di tutelare la maternità. Un'ulteriore prova dell'impatto positivo dei *labour standards* nel commercio sarà esaminata nell'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia nel settore tessile che, a fronte del miglioramento delle tutele sul lavoro prevede l'aumento delle quote d'importazione statunitensi.

L'apertura al commercio internazionale deve essere sfruttata dai Paesi in via di sviluppo come opportunità di ridurre l'economia informale, di avere salari medi più elevati nei settori di esportazione e di tutelare i diritti dei lavoratori. Non dovrebbero opporsi alla formazione di un nesso tra commercio internazionale e diritti sociali solo perché potrebbe penalizzare la loro posizione di vantaggio comparato relativo al basso costo del lavoro.

---

<sup>33</sup> F. Onida in "Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell'Ilo", elaborato tratto dal sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), cita M. Wolf "Why globalization works", Yale University Press, 2004.

### 1.3 Il commercio internazionale e i diritti sociali

“Globalizzazione economica e diritti umani si pongono in un rapporto di reciproca interazione ed influenza”<sup>34</sup>, le norme e gli standard internazionali dei diritti umani hanno un ruolo importante nell’enucleare i principi per la globalizzazione, che ha accelerato il processo di ampliamento nell’ambito di applicazione di tali diritti. Come si è precedentemente affermato il rispetto di condizioni di lavoro giuste può essere incrinato da una concorrenza eccessiva sviluppatasi in un mercato sempre più globale, ma, studi empirici<sup>35</sup>, confermano l’impatto positivo dei *core labour standards* nella crescita a lungo termine. I *core labour standards*, individuati nella dichiarazione dell’Ilo del 1998, sono un nucleo minimo di standard sociali dotati di applicazione universale e sono condizione preliminare del libero mercato in quanto devono essere rispettati a prescindere dal livello di sviluppo interno. L’inosservanza di tale nucleo fondamentale di diritti, come ad esempio il divieto di lavoro minorile o il ripudio del lavoro forzato, incrementa il livello della produzione ma solo nel breve periodo. Gli esiti immediati sono, nel medio e lungo termine, attenuati da effetti distorsivi nel mercato. Assumendo che il lavoro minorile e adulto siano totalmente intercambiabili, l’utilizzo di bambini lavoratori esclude gradualmente il lavoro di adulti dal mercato. Ugualmente se sfruttato, il lavoro forzato surclassa i lavoratori stipendiati. La rimozione di una percentuale di lavoratori specializzati non permette l’allocazione ottimale della forza lavoro, blocca lo sviluppo in settori dinamici e crea rigidità ed eccesso di manodopera. Le diverse forme di violazione degli standard sociali di lavoro hanno lo scopo di diminuire il costo del lavoro ma come risultato creano solo sotto produttività e sottosviluppo. Migliorare le condizioni dei diritti dei lavoratori facilita la coordinazione tra di essi e riduce i conflitti dei datori di lavoro e gli operai, che si ripercuotono sulla produttività. La libertà di associazione e di contrattazione collettiva sono soluzioni spesso preferite all’introduzione di un salario minimo poiché aumentano la competitività produttiva, senza portare all’aumento dell’impiego del lavoro minorile.

Violare gli standard di *decent work* produce effetti negativi sulla crescita a lungo termine ed ostacola lo sviluppo sostenibile.

---

<sup>34</sup> C. di Turi “Globalizzazione dell’economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell’Oit e dell’Omc” Giuffrè Editore, Milano, 2007.

<sup>35</sup> Studi empirici effettuati da Baziller (2008). Tratto da: F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008 – p. 39.

In questo scenario si colloca “il tentativo di civilizzare la globalizzazione partendo proprio dal suo cuore pulsante, il sistema degli scambi commerciali internazionali”<sup>36</sup>. L’idea di una globalizzazione virtuosa è necessaria per aspirare ad una regolazione sociale internazionalmente riconosciuta. Gli intrecci tra mercato e *non trade issues* devono essere implementati in base al principio dell’*Appellate Body* del Wto: “*Trade agreements are not be read in clinical isolation from Public International Law*”. Tale affermazione identifica un duplice ambito d’intervento per il riconoscimento dei diritti sociali all’interno del panorama del commercio internazionale: economico, in quanto la creazione di standard sociali è funzionale alla realizzazione di un campo d’azione mondiale e di competizione equa ed assiologico-valoriale, in quanto le norme attinenti al commercio devono integrarsi con diritti sociali fondamentali<sup>37</sup>.

La Commissione Mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione<sup>38</sup> afferma che l’integrazione regionale è un passo fondamentale per raggiungere una globalizzazione equa ribadendo anch’essa la necessità in tale scenario, di una dimensione sociale, incorporando negli accordi commerciali multilaterali e bilaterali target sociali sostenuti da controlli regolari e relazioni pubbliche dei risultati<sup>39</sup>.

L’importanza di comunicazione tra i diritti sociali ed il commercio internazionale emerge anche dalla “Dichiarazione dell’Ilo sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta” adottata nel 2008. Il documento trae fondamento dalla Dichiarazione di Filadelfia del 1944 e dalla Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro del 1988, ciò dimostra le radici profonde della necessità della tutela dei lavoratori e nel contempo, riflette l’ampio consenso attuale che si registra attorno alla necessità di dare una forte dimensione sociale alla globalizzazione. Costituisce un punto di riferimento per una globalizzazione giusta, ribadisce l’importanza dell’Agenda sul *decent work*<sup>40</sup> identificato come “lavoro dignitoso e produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità”<sup>41</sup> che promuove l’occupazione, la

---

<sup>36</sup> A. Perulli, V. Brino “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro” G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>37</sup> A. Perulli “Globalizzazione e *dumping* sociale: quali rimedi?” in *Lavoro e Diritto*, 2011, p.13 e ss.

<sup>38</sup> Commissione istituita nel 2004, presieduta da due capi di Stato provenienti dal Nord e dal Sud del mondo, della quale fanno parte rappresentanti provenienti da varie regioni a diversi livelli di sviluppo.

<sup>39</sup> Il sistema di monitoraggio e pubblicazione dei risultati delle analisi è adottato nell’accordo bilaterale *United States-Cambodia Textile Agreement*, per approfondire si veda il cap. 4. L’accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile.

<sup>40</sup> Agenda del lavoro dignitoso, nasce nel 1999 quando l’attuale direttore generale dell’Ilo presentava alla Conferenza Internazionale del Lavoro il Rapporto *Decent Work*, nel quale veniva definito l’obiettivo primario dell’organizzazione: garantire che ogni uomo o donna possa accedere ad un lavoro in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana. Tratto da [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>41</sup> A. Perulli, V. Brino “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro” G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

protezione ed il dialogo sociale. La dichiarazione, considerando la realtà economica globalizzata caratterizzata dalla diffusione di nuove tecnologie, dalla circolazione di idee, dall'aumento della mobilità del capitale e dei flussi finanziari ma anche delle persone, che porta ad una crescita economica ma anche ad affrontare numerose sfide quali la disuguaglianza sociale e di reddito, afferma la sua volontà di combattere la povertà e la mercificazione del lavoro riconoscendo l'importanza del ruolo dell'Ilo nella promozione di programmi e accordi internazionali. In particolare l'Ilo si pone quattro obiettivi strategici sui quali i Membri devono basarsi per porre la piena occupazione produttiva e il lavoro dignitoso al centro delle politiche economiche e sociali. In primo luogo “promuovere l'occupazione tramite la creazione di un contesto istituzionale ed economico e sostenibile”<sup>42</sup> per permettere, agli individui di sviluppare le proprie competenze e professionalità, alle imprese di promuovere la crescita e la creazione di opportunità di lavoro e alle società di possedere un livello di sviluppo e progresso sociale soddisfacente. Nel secondo obiettivo strategico si propone di “sviluppare e potenziare strumenti di protezione sociale –sicurezza sociale e protezione dei lavoratori- che siano sostenibili e adeguati al contesto nazionale”<sup>43</sup>, identificabili ad esempio con la garanzia di un salario minimo o di condizioni di lavoro che preservino la salute. Ispirandosi alla struttura tripartita dell'Ilo<sup>44</sup> “promuovere il dialogo sociale e il tripartitismo”<sup>45</sup> soprattutto nella prospettiva di favorire interazioni virtuose tra sviluppo economico e progresso sociale, diventa prioritario. Nel quarto e ultimo obiettivo strategico si propone di “rispettare, promuovere e attuare i principi e i diritti fondamentali nel lavoro, che rivestono particolare importanza come diritti e come condizioni necessarie alla piena realizzazione di tutti gli obiettivi strategici”<sup>46</sup> ciò a sottolineare che i diritti fondamentali del lavoro come la libertà di associazione e di contrattazione collettiva influiscono sul raggiungimento degli altri obiettivi. Tra le righe si coglie la conferma all'impossibilità d'invocare la violazione di tali principi a sostegno di un vantaggio comparato legittimo e il rifiuto dell'utilizzo delle norme internazionali del lavoro con fini protezionistici. L'Ilo lascia

---

<sup>42</sup> International Labour Organization “Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta” adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro in occasione della sua novantasettesima sessione; Ginevra, 10 giugno 2008.

<sup>43</sup> International Labour Organization “Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta” adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro in occasione della sua novantasettesima sessione; Ginevra, 10 giugno 2008.

<sup>44</sup> Il lavoro dell'Ilo si basa sulla cooperazione fra governi, imprenditori ed organizzazioni dei lavoratori.

<sup>45</sup> International Labour Organization “Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta” adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro in occasione della sua novantasettesima sessione; Ginevra, 10 giugno 2008.

<sup>46</sup> International Labour Organization “Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta” adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro in occasione della sua novantasettesima sessione; Ginevra, 10 giugno 2008.

libertà di implementazione degli obiettivi strategici sul lavoro ai propri Membri e si pone nella posizione di interlocutore privilegiato al fine di supportare e assistere il loro operato.

Diventa inevitabile “prefigurare strumenti regolativi capaci di coniugare gli imperativi della competizione globale con la questione della giustizia sociale quale compito imprescindibile per il diritto del lavoro”<sup>47</sup>. La sfida all’integrazione tra commercio internazionale e diritti sociali si può risolvere seguendo diverse tipologie d’intervento: l’azione delle organizzazioni internazionali, in modo preponderante quella dell’Ilo e del Wto, che lavorano a livello globale auspicando una regolazione sovranazionale sempre più ingerente o seguendo “le *liaisons* virtuose tra commercio internazionale e *core labour standards*”<sup>48</sup> rintracciabili nei sistemi di preferenze generalizzate e nelle clausole sociali negli accordi commerciali.

Nel proseguo di questo lavoro saranno approfonditi gli accordi commerciali bilaterali e multilaterali come strumenti di tutela del commercio internazionale e dei diritti sociali.

L’obiettivo sarà puntato sull’accordo commerciale multilaterale ASEAN, stipulato tra diversi Stati del sud-est asiatico ed in particolare sulla Cambogia in quanto membro dell’ASEAN e al contempo protagonista di un virtuoso accordo commerciale bilaterale con gli Stati Uniti, riguardante il settore tessile, spesso afflitto dalle pratiche negative riguardanti la globalizzazione.

---

<sup>47</sup> A. Perulli, V. Brino “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro” G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>48</sup> V. Brino, A. Perulli “Delocalizzazioni produttive e *dumping* sociali. Presentazione” in Lavoro e Diritto, 2011, p. 5.

## 2. FREE TRADE AGREEMENTS

### 2.1 *Preferential Trade Agreements*

Gli accordi commerciali internazionali giocano un ruolo sempre più rilevante nella politica economica globale. Tra i più importanti si riconoscono i *Preferential Trade Agreements* (PTAs), una serie di accordi conclusi per implementare l'integrazione economica facilitando l'accesso di ciascuno Stato membro al mercato degli altri partecipanti. Tutti i PTAs richiedono ai firmatari di correggere mutualmente le proprie politiche commerciali al fine di garantire ad ogni membro l'accesso di favore ai mercati degli Stati partecipanti all'accordo. Gli accordi preferenziali di commercio si situano in tal modo al vertice delle forme di cooperazione internazionale sia per la loro importanza sia per la loro proliferazione, quasi ogni Stato attualmente ne è partecipe, almeno di uno. Dalle statistiche dell'Organizzazione Mondiale del Commercio sono stati conclusi, entro il 2010, quattrocento PTAs, per rendere in modo più chiarificante la portata del fenomeno, essi coprono più della metà del commercio mondiale<sup>49</sup>. L'Unione Europea è uno dei più studiati PTAs, ma non di minor portata è l'integrazione economica tra Stati Uniti, Canada e Messico (NAFTA), o l'accordo Mercosur tra Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay. Il continente asiatico è una delle ultime aree geografiche fortemente toccate dal fenomeno: specialmente gli anni 2000 si sono caratterizzati dalla conclusione di numerosi accordi commerciali. I PTAs regolano plurime tipologie di commercio e aspetti delle relazioni economiche internazionali, possono riguardare il commercio di manufatti, di prodotti agricoli e di servizi ma altresì gli investimenti esteri, i diritti umani e la sostenibilità ambientale. Conoscere approfonditamente gli accordi commerciali internazionali è utile poiché il commercio è decisivo per l'economia globale e contribuisce a molte economie nazionali. Da una ricerca della *World Bank*<sup>50</sup> del 2011<sup>51</sup> si evince che nei centodieci Stati più grandi del mondo, la somma di importazioni ed esportazioni ammontava al 65% delle entrate totali nel 1975 per diventare il 90% nel 2005. Il comportamento degli Stati nell'implementazione e condivisione degli accordi preferenziali di

---

<sup>49</sup> E. D. Mansfield and H. V. Milner "Votes, vetoes, and the political economy of international Trade Agreements", Princeton University Press, 2012.

<sup>50</sup> Istituto finanziario internazionale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite i cui obiettivi prioritari sono: la riduzione della povertà, la promozione degli investimenti esteri e del commercio internazionale.

<sup>51</sup> E. D. Mansfield and H. V. Milner "Votes, vetoes, and the political economy of international Trade Agreements", Princeton University Press, 2012.

commercio non è univoco, molti sono protagonisti di una cospicua somma mentre altri si sono uniti solamente a pochi. Ugualmente le tempistiche di ratifica si sono differenziate. Tali discrepanze si giustificano con la localizzazione geografica dello Stato, nel Sud o nel Nord del mondo, con la situazione socio-politica interna, con la morfologia territoriale caratterizzata o meno da materie prime rilevanti e con le norme nazionali sul lavoro, più o meno stringenti. Gli accordi commerciali hanno anche implicazioni politiche: i governi autocratici solitamente li evitano per timore di perdere il controllo e i benefici derivanti da politiche protezionistiche mentre i governi democratici li promuovono. Taiwan, come caso esemplificativo, non aveva concluso nessun accordo commerciale fino al 1992, anno della svolta democratica, dopo la quale ne firmò sei. Perché un governo democratico dovrebbe caldeggiare un accordo commerciale che per sua definizione circoscrive le libertà di creare e modificare le politiche riguardanti gli scambi?

Gli accordi preferenziali di commercio originano nel periodo in cui le teorie economiche enfatizzavano la perfezione del libero commercio e di un sistema di scambi multilaterale e non discriminatorio sostenuto dal GATT e più recentemente dal WTO.

I PTAs sono accordi internazionali che mirano alla promozione dell'integrazione economica tra gli Stati membri, migliorando e rendendo sicuro l'accesso per tutti i membri ai loro mercati e appoggiando politiche preferenziali tra di essi. Sono strumenti che mirano alla regolazione dei rapporti tra gli Stati. Gli accordi preferenziali di commercio in questione sono sia multilaterali che bilaterali e, proprio per la loro natura esclusiva, ignorano il principio della nazione più favorita enucleato nel sistema GATT/WTO<sup>52</sup>. Si identificano cinque tipologie di PTAs: in primis il *preferential agreement* (PA) garantisce a ciascun partecipante all'accordo l'accesso a particolari segmenti di mercato degli Stati membri e l'abbattimento di barriere doganali per quanto riguarda specifici prodotti. L'accordo iniziale dell'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (ASEAN) che, nel 1977 coinvolgeva Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia, nasceva con i caratteri di accordo preferenziale, per essere poi modificato nel 1992 in un FTA. La seconda tipologia di PTAs sono proprio i *free trade area* (FTA) che si distinguono dai precedenti per la riduzione o l'eliminazione delle barriere doganali per quasi tutti i prodotti di importazione ed esportazione. I più importanti accordi di tale genere si riconoscono nel NAFTA (*North America Free Trade Agreement*) siglato nel

---

<sup>52</sup> Articolo XXIV del GATT, la clausola della nazione più favorita (CNPF), in inglese *Most Favoured Nation* (MNF), prevede che i Paesi si impegnino ad accordare ai prodotti provenienti da un Paese estero condizioni doganali e daziarie non meno favorevoli di quelle già stabilite con un Paese terzo.

1992 da Canada, Messico e Stati Uniti, nell'ASEAN (*Association of Southeast Nations*) solo dal 1992 e nel SADC (*Southern African Development Community*) stipulato nel 1992 ma divenuto FTA solo nel 2000. La terza tipologia si identifica con le *customs unions* (CUs) accordi attraverso i quali, i membri aboliscono le barriere al commercio per le merci degli altri partecipanti e impongono la medesima tariffa doganale alle importazioni da Paesi terzi. Tra le unioni doganali si distingue il *common market* (CM) che in aggiunta favorisce la libera circolazione dei flussi dei fattori produttivi. Quinta e ultima tipologia di PTAs sono le unioni economiche che creano un mercato comune e coordinano politiche monetarie e fiscali. Nel 1957 l'Europa dei "sei"<sup>53</sup> firma i "trattati di Roma" che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom) diventando una *customs union*. Nel 1985 con l'elaborazione dell'Atto unico europeo diventa un *common market* per trasformarsi infine, con il Trattato di Maastricht del 1992 in un'unione economica che gestisce plurime aree d'interesse e fonde diciotto dei suoi membri in un'unione monetaria. Differenti tipologie di PTAs creano molteplici gradi d'integrazione possibile, coordinano le politiche commerciali e cooperative di numerosi stati influenzando sull'economia mondiale. Essi hanno importanti conseguenze, non sempre universalmente condivise: alcuni economisti sostengono che siano il motore della crescita economica partendo dall'evidenza che influenzano i flussi commerciali; altri che rilancino gli investimenti esteri in territori poveri creando prospettive di sviluppo e che condizionino positivamente l'incidenza dei conflitti tra Stati. Un'ulteriore conseguenza meritante sottolineatura è che gli accordi commerciali aiutano gli Stati a implementare ed attuare nuovi accordi o corollari di essi, che promuovono i diritti umani e gli standard ambientali. Il collegamento virtuoso tra la sfera sociale e commerciale comincia a diventare questione scottante dagli anni Novanta del Novecento. Proseguendo la trattazione si focalizzerà l'attenzione proprio su questi accordi preferenziali di commercio che lasciano uno spiraglio a politiche sociali progressiste attraverso sezioni dell'accordo dedicate alla tutela dei diritti dei lavoratori o accordi allegati al principale d'interesse economico e commerciale.

---

<sup>53</sup> Denominata in tal modo poiché vi partecipavano sei Paesi: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

## 2.2 Trend negli accordi commerciali<sup>54</sup> multilaterali e bilaterali

L'attuale andamento degli accordi commerciali stressa particolarmente sulle disposizioni in merito al lavoro in essi contenute in particolare per i rapidi ed estesi cambiamenti che li caratterizzano.

Dagli anni novanta del Novecento il numero degli accordi commerciali regionali è considerevolmente aumentato: nel 1990 gli accordi ratificati e notificati al WTO erano quarantasei, nel 1995 diventavano cento, nel 2000 centosessantanove e, nel febbraio del 2008, centonovantanove<sup>55</sup> (figura 2.1)<sup>56</sup>.

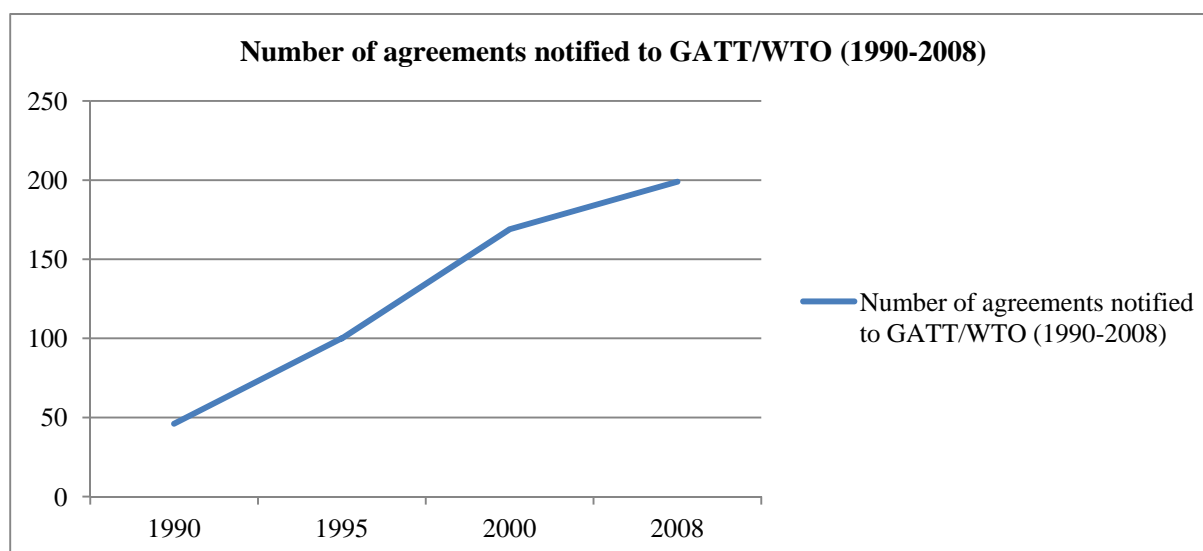


Figura 2.1. Source: WTO (data gathered on 21 February 2008)

Non esiste ad oggi uno Stato membro del WTO che non sia parte di un PTA, anche i più reticenti stati del Sud Est asiatico hanno incrementato le quote dei flussi commerciali controllate da un accordo commerciale. Nel 1995 le esportazioni avvenute attraverso un

<sup>54</sup> Nel proseguo della trattazione ci si riferirà agli accordi commerciali intendendoli sinonimi dei PTAs

<sup>55</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin "The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements" – European Commission Final Report, 15 settembre 2008.

<sup>56</sup> Grafico estrapolato dai dati tratti da: F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin "The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements" – European Commission Final Report, 15 settembre 2008.

accordo commerciale bilaterale erano meno dell'1% del PIL del territorio dell'Asia orientale e del Pacifico. Nel 2011 tale cifra è cresciuta fino al 3,25%<sup>57</sup> (figura 2.2)<sup>58</sup>.

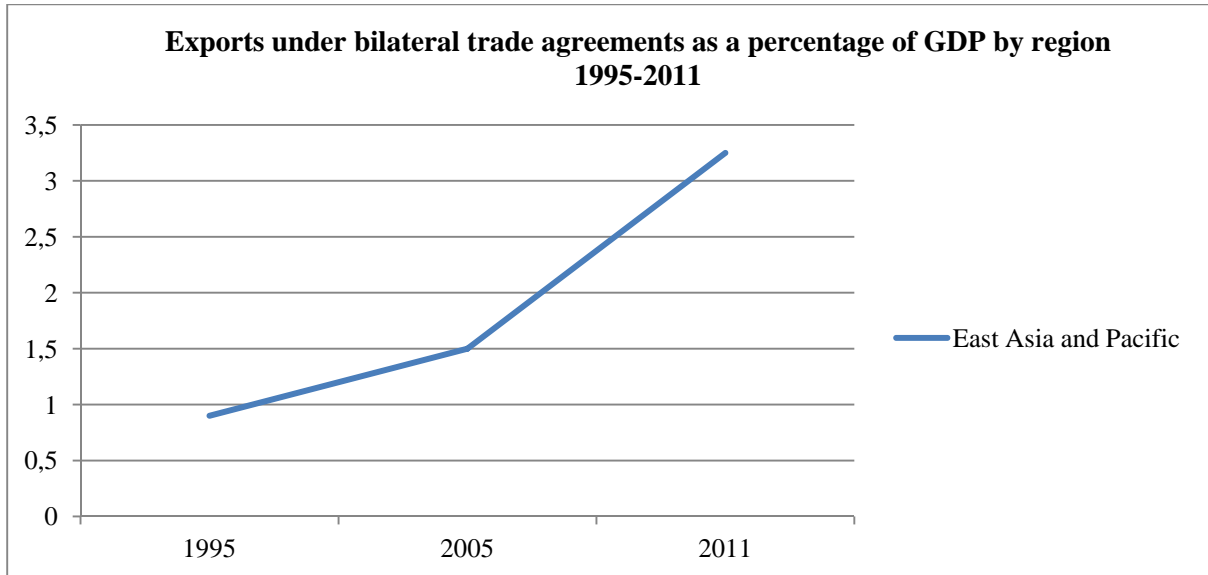


Figura 2.2. Source: UNCATDSat, World Bank Global Preferential Trade Agreements Database.

Il numero degli accordi commerciali tra Stati lontani geograficamente economicamente e politicamente si è moltiplicato. Tre degli accordi intercontinentali in vigore nel 2008 sono stati siglati tra il 1990 e il 1999, quarantuno tra il 2000 e il 2008.

Fino alla fine del XX secolo gli accordi tra Paesi a differenti livelli di sviluppo erano considerati un'eccezione. Oggi sono sempre più diffusi e radicati. L'Unione Europea sta implementando negoziati commerciali con stati appartenenti all'organizzazione ACP<sup>59</sup>, con i territori coperti dall'accordo ASEAN e con la Corea del Sud, che devono essere considerate a titolo esplicativo e non come uniche negoziati intraprese.

Analizzando più approfonditamente l'evoluzione degli accordi commerciali si nota che, le prime norme a tutela del lavoro legate ad essi riguardavano il lavoro forzato ed eseguito in prigione. I primi furono gli Stati Uniti nel 1890 firmando un accordo che dichiarava illegittima l'importazione di beni realizzati usando il lavoro carcerario. Ciò avrebbe dovuto

<sup>57</sup> International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>58</sup> Grafico estrapolato dai dati tratti da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>59</sup> African, Caribbean and Pacific Group of States.

evitare il rischio che Nazioni straniere mettessero in atto una concorrenza sleale basata sui prezzi. Imitarono l'azione nordamericana la Gran Bretagna nel 1897, l'Australia nel 1901, il Canada nel 1907, la Nuova Zelanda nel 1908 e il Sud Africa nel 1913<sup>60</sup>. Una pressione positiva nella direzione del riconoscimento dei *labour standards* all'interno di intese commerciali ebbe luogo nel 1930. A seguito dell'adozione da parte dell'Ilo della Convenzione sul Lavoro Forzato<sup>61</sup>, gli Stati Uniti proibirono l'importazione all'interno dei confini nazionali dei beni nati dal lavoro forzato: *"All goods, wares, articles, and merchandise mined, produced, or manufactured wholly or in part in any foreign country by convict labor or/and forced labor or/and indentured labor under penal sanctions shall not be entitled to entry at any of the ports of the United States, and the importation thereof is hereby prohibited, and the Secretary of the Treasury is authorized and directed to prescribe such regulations as may be necessary for the enforcement of this provision."*<sup>62</sup>. Nell'articolo XX del GATT/WTO si legge uno spiraglio all'inserimento della clausola sociale all'interno del Sistema degli accordi multilaterali poiché giustifica l'adozione di misure restrittive degli scambi, derogando al principio generale di libertà all'interno dei territori aderenti al WTO per ragioni legate alla commercializzazione di prodotti creati in prigione: *"Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:(a) necessary to protect public morals; (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; (...) (e) relating to the products of prison labour; (...)"*<sup>63</sup>. Il rispetto di standard sociali prende la forma di "eccezione" all'interno del Sistema GATT/WTO, anche se, la Carta dell'Avana<sup>64</sup> stipulata nel 1946, mai entrata in vigore, ma, per la sua lungimiranza, tuttora citata in accordi internazionali sul commercio, proponeva nel suo articolo 7 il primo esempio di clausola sociale. In tale articolo sono individuate dagli Stati membri misure in linea con i diritti dei lavoratori tutelati da dichiarazioni, accordi e

---

<sup>60</sup> International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>61</sup> Forced Labour Convention n.29, 1930.

<sup>62</sup> 19 U.S. Code § 1307.

<sup>63</sup> Art. XX GATT.

<sup>64</sup> La Carta dell'Avana è l'atto finale della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sul commercio e l'occupazione, contiene norme relative alla politica commerciale, ai cartelli, alle materie prime, alla distribuzione del lavoro ed allo sviluppo economico. Prevede anche la creazione dell'ITO (International Trade Organization), organizzazione dedicata alla cooperazione tra gli Stati membri e alla realizzazione di obiettivi economici e sociali. Non entrerà mai in vigore tale Carta né nascerà mai l'ITO.

convenzioni, che dichiarano interesse nel mantenimento di norme eque di lavoro. Gli Stati riconoscono l'esistenza di forme inique di lavoro, in particolare nei settori di esportazione, e che potrebbero diventare causa di attriti negli scambi e per tale motivo promuovono l'eliminazione di tali disparità e la collaborazione con l'Ilo.

Di troppa avvedutezza è impregnato tale articolo per una comunità internazionale eccessivamente particolare e contrastante. Gli Stati Uniti, l'Europa e altri Paesi situati nel cosiddetto Nord del Mondo sarebbero favorevoli a legare la dimensione sociale dei diritti dei lavoratori con quella commerciale degli scambi economici. Al contrario, molti Paesi in via di Sviluppo si oppongono a tale pratica, rivendicando il loro diritto ai vantaggi comparati e tacciando i Paesi sviluppati di spinta al protezionismo<sup>65</sup>.

In tale scenario di inerzia del WTO gli accordi commerciali multilaterali e bilaterali con l'inclusione di disposizioni riguardanti la tutela dei lavoratori assumono sempre maggiore importanza.

### 2.3 Nuove questioni affrontate dagli accordi commerciali multilaterali e bilaterali

Gli accordi commerciali siglati a partire dagli anni novanta del Novecento contengono disposizioni quali condizioni di accesso al mercato, regole di origine, clausole di salvaguardia e procedure di risoluzione delle dispute. Oggi tendono a contenere disposizioni che si riferiscono più in dettaglio ai propositi del WTO, in particolare quelli dibattuti nel *Doha Round*<sup>66</sup>: supportare uno sviluppo sostenibile del punto di vista ambientale, economico e sociale implementando degli standard lavorativi equi.

L'espansione delle disposizioni sociali negli accordi commerciali è attribuibile all'adozione del pionieristico *North Trade Agreement on Labour Cooperation* (NAALC) poiché fu il primo *labour side agreement* ad essere affiancato ad un accordo commerciale multilaterale, il *North America Free Trade Agreement* (NAFTA). Gli Stati Uniti, con alla carica il Presidente

---

<sup>65</sup> Si veda cap.1 Il contesto.

<sup>66</sup> Il Doha Round è l'ultimo round di negoziati commerciali avvenuti tra i membri del WTO. Il suo scopo è riformare il sistema del commercio internazionale attraverso l'introduzione di minori barriere doganali e la revisione delle regole commerciali. Il Round fu ufficialmente lanciato durante la Quarta Conferenza Ministeriale del WTO a Doha, Qatar, nel novembre del 2001.

William Clinton, furono i principali promotori di tale accordo parallelo in materia di lavoro. Entrato in vigore nel 1994 prevede il potenziamento della legislazione interna di Stati Uniti, Canada e Messico, a tutela dei lavoratori e non l'introduzione di standard comuni ai tre Stati membri. Gli obiettivi perseguiti dall'accordo sono il miglioramento delle qualità della vita, delle condizioni di lavoro e l'incoraggiamento alla cooperazione. Gli obblighi che nascono in seno ai Paesi firmatari sono quelli di assicurare che la propria legislazione stabilisca elevati *standards* in materia di lavoro, di promuovere il rispetto e l'applicazione della legislazione interna e di garantire l'effettivo accesso alla giustizia. Emerge la volontà di tutelare il testo dell'accordo commerciale dalle disposizioni sociali, che potrebbero diventare ostacoli alla realizzazione delle politiche commerciali di ciascuno Stato. I limiti di tale accordo parallelo si rintracciano nell'inesistenza di standard comuni applicabili per l'armonizzazione delle legislazioni, il non rinvio agli standard internazionali sul lavoro e la restrizione dell'applicazione di sanzioni solo alla violazione delle norme in materia di salute e sicurezza, lavoro minorile e salario adeguato. Riscontrate tali violazioni può essere decisa l'erogazione di sanzioni commerciali, ma solo per quelle che comporterebbero un vantaggio concorrenziale per il Paese che le ha poste in essere. Nonostante abbia diversi limiti il NAALC è identificabile come promotore di una prassi futura riguardante l'inserimento di disposizioni sociali all'interno di un accordo commerciale. L'evoluzione degli accordi porterà all'affinamento e al miglioramento delle clausole sociali, inserendole ad esempio all'interno del trattato o facendo esplicito riferimento agli standard internazionali, grazie anche all'esempio passato.

Dall'adozione del NAALC gli accordi commerciali con disposizioni sul lavoro sono cresciuti notevolmente: da tre nel 1995 a ventuno nel 2005 a cinquantotto nel 2013<sup>67</sup> (figura 2.3)<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>68</sup> Grafico tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

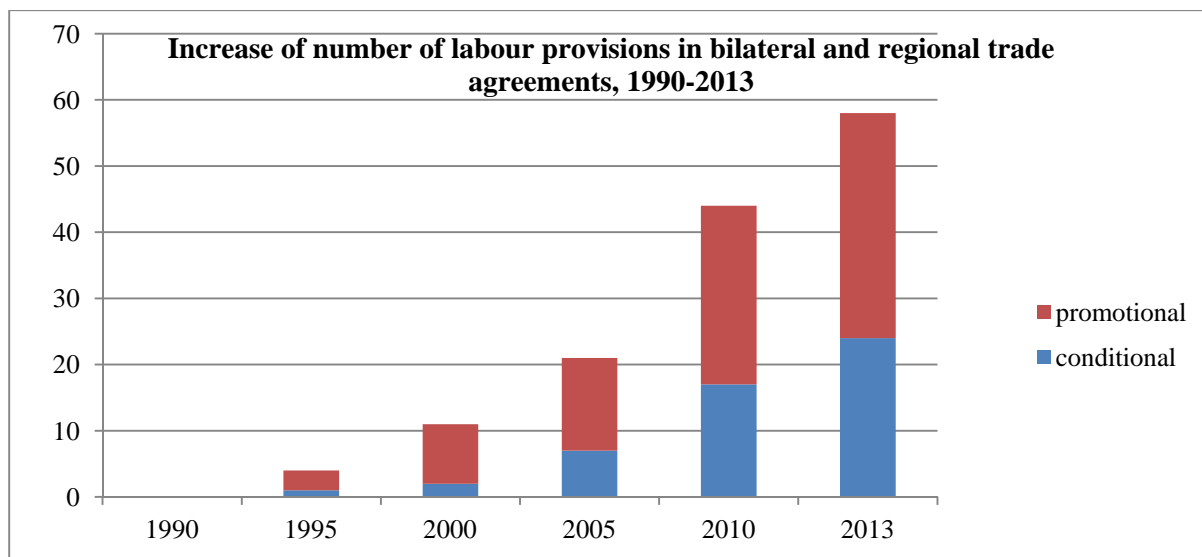


Figura 2.3. The data are current as of 30 June 2013. Source: ILS estimates based on the WTO Regional Trade Agreements Information System and information from national governments and treaty bodies).

Meritevole di nota è la tendenza all'integrazione di *labour standards* negli accordi commerciali tra Paesi emergenti e in via di sviluppo, denominati *South-South trade agreements*, che riguarda sedici di essi a partire dal 2005. Ulteriori dati mostrano che dal 2005 al 2013 un terzo di tutte le intese commerciali implementate includono disposizioni sul lavoro. Dei 185 membri dell'Ilo fautori di accordi commerciali notificati al WTO, circa il 60% sono coperti da almeno un accordo commerciale con clausole sociali (figura 2.4)<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Grafico tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

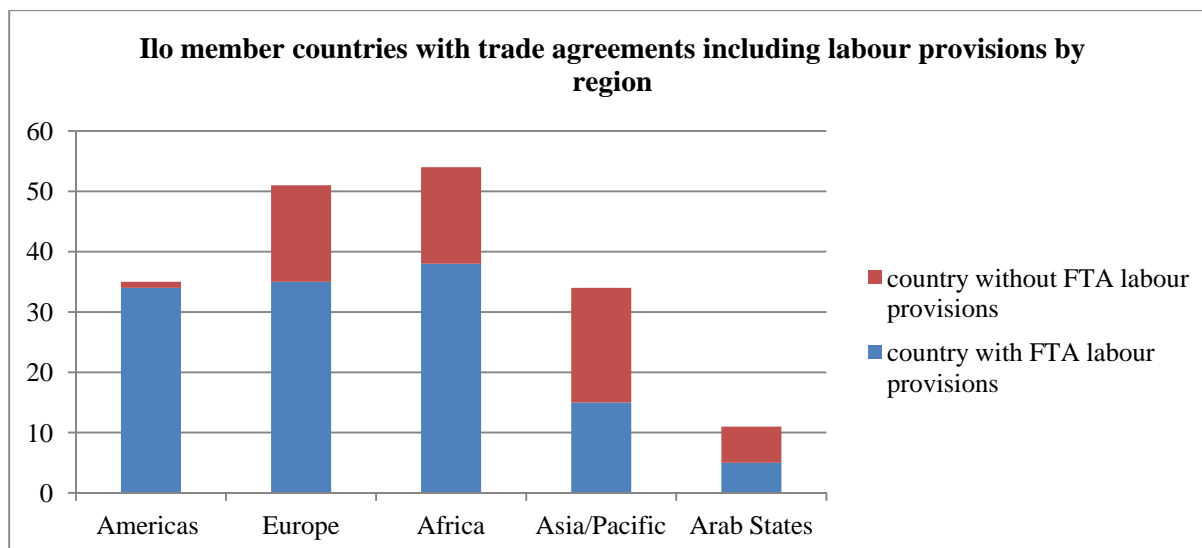


Figura 2.4. The data are current as of 30 June 2013. Source: ILS estimates based on the WTO Regional Trade Agreements Information System and information from national governments and treaty bodies.

Tutti questi dati per una semplice conclusione: le nuove questioni affrontate dagli accordi commerciali e bilaterali sono le sempre nuove modalità di integrazione tra sfera sociale e commerciale, fermo restando il costante aumento dell'attenzione ai diritti dei lavoratori.

## 2.4 L'evoluzione della clausola sociale nella prospettiva degli accordi commerciali

### 2.4.1 *Labour Provisions e Social Clause*

Le disposizioni sul lavoro sono definite come: “(i) *any labour standard which establishes minimum working condition, terms of employment or worker rights, (ii) any norm on the protection provided to workers under national labour law and its enforcement, as well as (iii) any framework for cooperation in and/or monitoring this issues*”<sup>70</sup>. Definizione generale che comprende qualsiasi modalità di protezione dei diritti dei lavoratori, non collegata all’emanazione di alcuno standard da parte di alcuna Organizzazione internazionale. Il monitoraggio e la cooperazione sono sottolineati come elementi centrali

<sup>70</sup> Ilo 2009. Tratto da: F. C. Ebert, A. Posthuma “labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives”, International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, 2011.

nell'implementazione dei diritti di ciascun lavoratore che esercita le proprie mansioni in qualsiasi Stato del globo. A partire dagli anni novanta numerosi approcci sono stati cercati per garantire che la liberalizzazione dei commerci contribuisse a migliorare le condizioni sociali dei lavoratori e ciò portò molte volte al centro del dibattito l'inserimento di *labour provisions* negli strumenti regolativi del commercio internazionale. Dibattito che, come visto nei paragrafi precedenti, sfociò in diversi tentativi falliti<sup>71</sup> ma che portò l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a sviluppare un corpo duro di standard identificati con la Dichiarazione dell'Ilo del 1998 in quattro *Core Labour Standard* (CLS). Il concetto di *Social Clause* si riferisce proprio ai CLS ed obbliga gli Stati membri dell'Ilo a rispettarli e promuoverli. Tali standard sono specificati nelle otto Convenzioni fondamentali dell'Ilo e in particolare sono: libertà di associazione e diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (Convenzione n. 87/1948 e n.98/1948), interdizione del lavoro forzato e in schiavitù (Convenzione n.29/1930 e n.105/1957), uguaglianza e divieto di discriminazione in materia di impiego (Convenzione n.100/1951 e n.111/1958), divieto dello sfruttamento del lavoro minorile (Convenzione n. 138/1973 e n. 182/1999). La definizione di clausola sociale con tale corpo di diritti fondamentali è stata data dalla Confederazione Internazionale delle Unioni di libero Commercio (ICFTU) e utilizzata pressoché identica anche dall'Organizzazione per la Cooperazione economica e lo Sviluppo (OECD)<sup>72</sup>.

I *Core Labour Standards* possono intendersi un nucleo specifico delle disposizioni generali in materia di lavoro e si distinguono sostanzialmente da esse per due motivi<sup>73</sup>: in primo luogo, interpretano i diritti umani fondamentali racchiusi nella Dichiarazione Universale sui Diritti Umani del 1948. Gli articoli 23, 24 e 25 considerano gli standard dignitosi di vita come un elemento fondamentale. I CLS vanno applicati indipendentemente dal livello di sviluppo interno di uno Stato poiché la povertà non deve essere utilizzata come pretesto per violare i diritti umani. In secondo luogo, rappresentano una serie di condizioni abilitanti per i lavoratori, affinché agiscano in difesa dei propri diritti. Si è sostenuta anche la necessità di introdurre nel corpo minimo di diritti identificati con la Dichiarazione dell'Ilo del 1998 altre due convenzioni: la Convenzione n. 155 sulla salute e la sicurezza del lavoro e la Convenzione n.131 sul principio del salario minimo. Esse fissano standard concentrati maggiormente sul processo e non sul risultato, il salario minimo ad esempio non è

---

<sup>71</sup> Carta dell'Avana non approvata, disposizioni sul lavoro interne al WTO non inserite.

<sup>72</sup> T. Collingsworth "An essential element of fair trade and sustainable development in the FTAA is an enforceable social clause", *Richmond Journal of Global Law and Business*.

<sup>73</sup> M. Dessing "The Social Clause and Sustainable Development", *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*, 2001.

universalmente definibile poiché influenzato da fattori socio economici interni a ciascuno Stato. Ogni accordo commerciale, in base ai territori che copre dovrebbe identificare tale questioni, non potendo essere riconosciute come CLS.

#### 2.4.2 Le disposizioni sul lavoro negli accordi commerciali

Esistono alcuni fondamenti logici al fine di includere delle disposizioni sul lavoro all'interno degli accordi commerciali. Da un punto di vista sociale il motivo risiede nella salvaguardia della protezione dei diritti universalmente riconosciuti come inviolabili, dei diritti per un lavoro equo e dignitoso, che permetta lo sviluppo psicosociale del lavoratore e denigri il suo sfruttamento. Da un punto di vista economico i *labour provisions* si trasformano in strumenti per combattere la concorrenza sleale, le violazioni infatti alterano le competizioni commerciali<sup>74</sup>. La protezione dei diritti umani è un ulteriore fondamento logico dell'implementazione di accordi commerciali permeati di disposizioni sul lavoro. I diritti dei lavoratori possono essere utilizzati come mezzo per garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali ad essi legati.

Per tali motivi gli accordi commerciali bilaterali e multilaterali proliferano, in particolar modo da alcuni decenni. Numerosi Stati hanno utilizzato queste modalità decentrate di legami come opportunità di includere la dimensione del lavoro dignitoso nelle loro relazioni commerciali.

#### 2.4.3 Tipologie di disposizioni sul lavoro

I *Labour provisions* sono stati inclusi in numerosi accordi commerciali, sia bilaterali che multilaterali, direttamente nell'accordo madre o in un documento accessorio. La struttura e la localizzazione delle disposizioni sul lavoro è una delle prime differenze che li caratterizza. Il NAALC è l'esempio più lampante di accordo supplementare al primario NAFTA. Il secondo più importante accordo degli Stati Uniti fu siglato nel 2000, poi entrato in vigore nel 2001,

---

<sup>74</sup> Si veda fenomeno del *social dumping* cap. 1 Il contesto.

con la Giordania. Rappresenta uno dei primi *US free trade agreement* ad integrare la questione delle disposizioni sociali all'interno del corpo di un accordo commerciale<sup>75</sup>. Successivamente al *US-Jordan free trade agreement*, tutti gli accordi firmati tra il 2004 e il 2006, durante l'amministrazione Bush Jr. contennero tra le righe dell'accordo le disposizioni sociali. Ciò a riaffermare l'importanza del legame esplicito che si deve formare tra la sfera economica e sociale dei rapporti commerciali. Gli accordi furono siglati con: Singapore, Cile, Australia, Marocco, America Centrale (CAFTA<sup>76</sup>) e Bahrain.

Con riguardo al contenuto normativo delle disposizioni sociali esse si possono differenziare a seconda degli standard a cui fanno riferimento. Un esplicito riferimento ai *Core Labour Standards* è fatto nel preambolo dell'accordo tra Europa e Sud Africa, siglato nel 1999: “ (...) *REAFFIRMING the commitment of the Parties to economic and social development and the respect for the fundamental rights of workers, notably by promoting the relevant International Labour Organisation (ILO) Conventions covering such topics as the freedom of association, the right to collective bargaining and non-discrimination; the abolition of forced labour and child labour (...)*”<sup>77</sup>. Anche nell'accordo *EU-Chile Association* adottato nel 2002, nel capitolo riguardante la cooperazione sociale è citata esplicitamente l'Organizzazione internazionale del lavoro: “*The Parties recognise the importance of social development, which must go hand in hand with economic development. They will give priority to the creation of employment and respect of fundamental social rights, notably by promoting the relevant conventions of the International Labour Organization*”<sup>78</sup>.

Altri accordi invece non si riferiscono esplicitamente alle Convenzioni fondamentali dell'Ilo, elencando quali diritti dei lavoratori sono tutelati, estendendo spesso il corpo essenziale di standard ad altri aspetti del lavoro dignitoso quali ad esempio condizioni di lavoro accettabili, salario minimo, orario di lavoro giusto e sicurezza del luogo di lavoro. La volontà di non riferirsi esplicitamente ai CLS può essere interpretata in duplice modo: gli Stati contraenti non vogliono in nessun modo cooperare con l'Ilo per implementare e monitorare l'applicazione

---

<sup>75</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008.

<sup>76</sup> L'accordo CAFTA comprende: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e la Repubblica Dominicana.

<sup>77</sup>Tratto dal sito EUR – Lex : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21999A1204\(02\)&qid=1395920578416&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:21999A1204(02)&qid=1395920578416&from=EN).

<sup>78</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008 - p.49.

degli standard o semplicemente non ritengono che ciò apporti maggior giovamento alle condizioni di lavoro, valutando esaustive le disposizioni introdotte nell'accordo. L'accordo tra Canada e Cile sulla cooperazione sul lavoro, firmato nel 1997 e parallelo all'accordo sulla cooperazione ambientale e all'accordo sul commercio, esplicita l'impegno a promuovere il miglioramento delle condizioni lavorative e gli standard di vita in ciascuno Stato membro e a implementare i principi sul lavoro enucleati nell'allegato. Senza fare esplicito riferimento alle Convenzioni fondamentali dell'Ilo, il testo allegato li dichiara e li sviluppa ulteriormente. Non è introdotto un nucleo minimo di norme comuni, sono indicate delle *guidelines* sulla base delle quali ciascuna Parte è tenuta a sviluppare leggi, regolamenti, procedure e pratiche atte a proteggere gli interessi della rispettiva forza lavoro. I principi guida sono: “ 1. *Freedom of association and protection of the right to organize*, 2. *The right to bargain collectively*, 3. *The right to strike*, 4. *Prohibition of forced labour*, 5. *Labour protections for children and young persons*, 6. *Minimum employment standards*, 7. *Elimination of employment discrimination*, 8. *Equal pay for women and men*, 9. *Prevention of occupational injuries and illnesses*, 10. *Compensation in cases of occupational injuries or illnesses*, 11. *Protection of migrant workers*”<sup>79</sup>. La maggior parte degli accordi commerciali conclusi tra territori appartenenti al continente asiatico non contengono *labour provisions* e non si riferiscono apertamente all'Ilo, anche se tale prassi si sta recentemente evolvendo, la Dichiarazione sui diritti umani dell'ASEAN implementata nel 2012 ne è un esempio. L'accordo tra Korea e Singapore, entrato in vigore nel 2006, non accenna minimamente agli standard Ilo, promuove la cooperazione nella gestione delle risorse umane e dello sviluppo. L'accordo di libero scambio tra Giappone e Filippine, sottoscritto nel 2006 ed entrato in vigore nel 2008, al fine di eliminare la maggior parte delle barriere tariffarie tra le Parti contraenti, incorpora una clausola relativa ai diritti dei lavoratori, ma non ingloba l'Ilo in essa. I diritti dei lavoratori tutelati in tale accordo sono: “(a) *the right of association*; (b) *the right to organize bargain collectively*; (c) *a prohibition on the use of forced or compulsory labor*; (d) *labor protection for children and young people, including a minimum age for the employment of children and the prohibition and the elimination of the worst form of child labor*; and (e) *acceptable condition at work with respect to minimum wages, hours of work and occupational safety and health*.”<sup>80</sup>. Si riscontra una pressoché coincidente definizione della clausola sociale definite

---

<sup>79</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008 – p.47.

<sup>80</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008 – p.53.

dall'Ilo, solo il principio di uguaglianza e non discriminazione nei luoghi di lavoro non è stato inserito nelle disposizioni sociali di tale accordo.

#### 2.4.4 Differenti meccanismi per la garanzia del rispetto dei *labour provisions*

Le disposizioni sociali contenute negli accordi commerciali differiscono anche per quanto concerne i meccanismi che esse prevedono al fine di stimolare gli Stati membri ad applicarle effettivamente.

I diversi meccanismi permettono una prima grande distinzione tra *conditional labour provisions* e *promotional labour provisions*<sup>81</sup>. I primi legano le disposizioni sul lavoro con conseguenze economiche sia positive, come gli incentivi riguardanti il commercio o altri benefici, sia negative che prendono la forma di sanzioni. La seconda tipologia invece, combina, per il sostegno delle disposizioni sociali, elementi di dialogo e di cooperazione tra le Parti ma anche con le Organizzazioni internazionali.

I *conditional labour provisions*, prevedendo un meccanismo sanzionatorio, generano un importante potere per gli accordi commerciali. Autorizzano l'eliminazione di preferenze nel commercio e la riduzione o la cancellazione di assistenza alla Parte incriminata. Sono in grado di influenzare fortemente il comportamento degli Stati. Oltre all'evidente motivo economico penalizzante che lo Stato soffrirebbe nel qual caso violasse gli standard sociali incorporati nell'accordo di cui è parte, la reputazione diventa un ottimo deterrente. La violazione dei diritti dei lavoratori danneggerebbe i rapporti di fiducia con gli altri Stati e ciò comporterebbe un danno economico a lungo termine superiore all'importo della sanzione. Anche i delicati rapporti politici tra i propri partner subirebbero un danno non quantificabile. Gli Stati Uniti e il Canada sono soliti implementare disposizioni sociali *sanction based*, un esempio è l'accordo tra Stati Uniti e Giordania che prevede sanzioni commerciali nell'eventualità di accertamento di avvenute violazioni da parte di un comitato internazionale indipendente. È importante sottolineare che, anche nell'eventualità di una procedura legale per l'applicazione delle disposizioni sul lavoro, gli Stati coinvolti nella disputa spesso sono protagonisti di

---

<sup>81</sup> Si veda nella fig. 2.3 l'incremento dei *conditional labour provisions* e dei *promotional labour provisions* negli accordi commerciali.

molte negoziazioni politiche, al fine di evitare la sanzione definitiva. Molti dei *labour provisions sanction based* inoltre lasciano discrezionalità d'azione ai partner. Nel caso dell'accordo NAALC in più di vent'anni d'operato sono stati presentati dagli Stati Uniti 37 casi di violazione, nessuno dei quali si è trasformato in sanzione, più della metà sono stati risolti con attività di cooperazione<sup>82</sup>. Il meccanismo delle sanzioni positive, al contrario, è imperniato sull'aumento delle preferenze commerciali o sullo sviluppo della cooperazione. Fu adottato con successo nel *United States - Cambodia Textile Agreement* siglato nel 1999. Considerato un accordo positivo e innovativo per numerosi aspetti, le sue qualità migliori riguardano indubbiamente il sistema incentivante. La conformità con i *labour standards* era sostenuta dal conseguente aumento della percentuale delle importazioni statunitensi nel settore tessile. Il monitoraggio della situazione nelle fabbriche d'abbigliamento cambogiane era effettuato dall'Ilo che pubblicava report periodici sulla *compliance* con i *labour standards*. Tale meccanismo portò al miglioramento delle condizioni di lavoro, all'aumento delle esportazioni da 500 mila Dollari statunitensi nel 1998 a 2,8 milioni di Dollari statunitensi nel 2004<sup>83</sup> e alla creazione di nuovi posti di lavoro. La nota dolente di tale accordo è che riguardava solamente il settore tessile<sup>84</sup>.

I *conditional labour provisions* si caratterizzano anche per essere condizionanti alla conclusione di certi accordi (*pre-ratification conditionality*) o per essere inclusi in un momento successivo alla firma dell'accordo principale (*post-ratification conditionality*). La differenza principale tra le due modalità è che la conclusione di un accordo considerando l'aspetto sociale può portare a modifiche sostanziali della legislazione sul lavoro mentre l'inserimento a posteriori di disposizioni sociali obbliga a conformarsi con la legislazione esistente. La *Pre-ratification conditionality* ha permesso ad alcuni Stati di avviare una riforma radicale della legislazione sui diritti fondamentali dei lavoratori. Tra questi Stati spicca il Marocco che, grazie ai negoziati commerciali con gli Stati Uniti<sup>85</sup>, ha intrapreso alcune riforme del Codice del Lavoro ed offerto protezione politica ai promotori dei *labour standards*. Le riforme hanno riguardato la discriminazione anti sindacati, il fondamento legale della vendetta personale, l'aumento dell'età minima di impiego da 12 a 15 anni, la riduzione

---

<sup>82</sup> F. C. Ebert, A. Posthuma "labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives", International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, 2011.

<sup>83</sup> F. C. Ebert, A. Posthuma "labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives", International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, 2011.

<sup>84</sup> Per una trattazione più approfondita dell'accordo tra Stati Uniti e Cambogia si rimanda al cap. 4. L'accordo bilaterale *United States - Cambodia* nel settore tessile.

<sup>85</sup> Negoziati che sfoceranno in un accordo commerciale siglato nel 2006.

delle ore lavorative settimanali da 48 a 44 e il periodico aggiustamento del livello minimo di salario<sup>86</sup>. La *Pre-ratification conditionality* ha consentito ad altri Stati di intraprendere riforme specifiche del diritto del lavoro: Panama per arrivare all'accordo definitivo con gli Stati Uniti impegnò nove anni, dal 2003 al 2012, anno dell'effettiva entrata in vigore. Modificò le proprie leggi in materia di libertà di associazione, equità dei contratti e utilizzo di lavoro minorile, creando anche un ufficio dedito a combattere il lavoro minorile. *Post-ratification conditionality* definita anche come dimensione di accordo riguardante i reclami ed i conflitti ossia posta alla salvaguardia dell'applicazione dei *conditional labour standard* e della *compliance* con la legislazione nazionale. Il meccanismo della *compliance* si riscontra evidentemente nell'accordo parallelo al NAFTA, il NAALC. Le materie oggetto di risoluzione delle controversie da parte degli organi preposti furono la libertà di associazione, la salute e la sicurezza dell'impiego e i diritti dei lavoratori migranti. Appare che i cambiamenti più significativi nella legislazione interna siano stati sperimentati con la *pre-ratification conditionality*, il meccanismo della risoluzione dei conflitti, per contro, ha permesso l'implementazione e la ligia applicazione degli standard sul lavoro. Mentre gli effetti delle due dimensioni differiscono, le cause si accomunano: nessuna mostra segni di protezionismo da parte dei Governi coinvolti.

I *promotional labour provisions* sono inclusi soprattutto negli accordi negoziati dall'Unione Europea, riguardano l'utilizzo di assistenza tecnica, monitoraggio, meccanismi di dialogo e cooperazione al fine di promuovere il rispetto delle disposizioni sociali legate ad essi. Monitorare l'andamento dell'accordo e dei *labour standard* è un processo solitamente svolto da un corpo esterno all'accordo e in tal modo considerato imparziale, spesso è affidato all'Ilo che comunica periodicamente le proprie osservazioni. Nell'accordo CAFTA-DR<sup>87</sup> è stato identificato l'Ilo come supervisore del *Verification Project*<sup>88</sup>, in particolare, si occupa di monitorare l'attuazione degli estremi dell'accordo, l'ufficio regionale dell'Ilo situato a San José, in Costa Rica. Il progetto ha portato alla risoluzione di plurime segnalazioni di violazione dei diritti fondamentali del lavoratore. Diversi controlli hanno riscontrato notevoli passi avanti in materia di lavoro. Sulla struttura della Dichiarazione sociale e del lavoro del Mercosur<sup>89</sup> è stato creato un corpo speciale di monitoraggio nel quale sono rappresentati i

---

<sup>86</sup> International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>87</sup> Dominican Republic-Central America FTA.

<sup>88</sup> International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>89</sup> Cooperazione commerciale dell'America meridionale.

Governi di ciascun Membro, i datori di lavoro e gli operai. Insieme e sulla base dei report annuali effettuati da ciascun Stato, inviano delle raccomandazioni agli stessi su come implementare la Dichiarazione.

Le attività di cooperazione che insieme a quelle di monitoraggio mirano a un rispetto delle norme sul lavoro senza l'attuazione di meccanismi coercitivi, assumono forme diverse. Il dialogo e lo scambio di informazioni, fondamentali tra gli Stati membri di un accordo, spesso prendono la forma di seminari inter governativi, corsi di formazione e conferenze pubbliche. Il Canada allega ai suoi accordi un *Agreements on Labour Cooperation (ALC)*, nel caso del Canada - Cile ALC ciò ha portato a seminari, conferenze e *workshop* che nel corso degli anni hanno affrontato temi che si sono evoluti in base alle esigenze storiche e sociali del periodo, quali l'importanza di occupazioni sicure e in luoghi salubri e la mediazione tra dispute lavorative. Per quanto concerne il Canada - Costa Rica ALC i temi affrontati riguardavano il rilancio di meccanismi alternativi di risoluzione dei conflitti. In entrambi i casi prima dell'accordo sulla cooperazione sul lavoro le attività cooperative erano nulle<sup>90</sup>.

Gli accordi commerciali promotori dei *conditional labour standards* quasi sempre incorporano al loro interno anche *promotional labour standards* intrecciando una dimensione di dialogo e monitoraggio con meccanismi impositivi basati sulle sanzioni. Questo approccio è applicato, nei loro accordi, da Stati Uniti, Canada e Unione Europea. Un esempio concreto del connubio tra le due dimensioni è l'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia nel settore tessile<sup>91</sup>.

Attingendo dagli esempi concreti si può affermare che non esistono modelli standard di clausole, solo tipologie ricorrenti. La loro natura specifica e il loro grado di imposizione dei diritti sociali dipende dalla volontà degli Stati stipulanti l'accordo e dal loro potere negoziale.

---

<sup>90</sup> International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013.

<sup>91</sup> Si veda cap. 4 L'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile.

## 2.5 Obiettivi dell'integrazione dei *labour standard* negli accordi commerciali

Esistono svariati motivi che spingono gli Stati ad inserire delle disposizioni sociali nelle trattazioni commerciali. In primo luogo è sempre citata la difesa del commercio equo da pratiche sregolate. Sono tutelati non i lavoratori vittime di violazioni dei loro diritti fondamentali, ma quelli che soffrono gli effetti della competizione per le importazioni. Per tale motivo la difesa del commercio equo è spesso criticata come un protezionismo “travestito” e osteggiata in numerosi Paesi in via di sviluppo che rivendicano il loro diritto di godere dei vantaggi comparati. Il rischio di *dumping* sociale è una delle ragioni più forti che spinge all'introduzione di misure che tutelano la forza lavoro, che diventano quasi degli spiragli di salvezza dalla crescita smisurata perseguita ad ogni costo. Le disposizioni sociali svolgono un ruolo importante anche nelle Nazioni democratiche che non sfruttano la globalizzazione dei commerci per abbassare gli standard sociali. La liberalizzazione degli scambi deve essere perseguita con il sostegno della società civile, motore dello sviluppo. È provato che l'intensità e la portata dei diversi effetti del commercio globale dipendano anche dal settore o dalla categoria di lavoro che può essere interessata dalla riallocazione delle attività e dal grado di protezione goduto prima dell'apertura delle barriere commerciali. Pur non essendo situazioni affette da *dumping* sociale è importante nella stipula di un accordo commerciale considerare le differenze tra gli Stati contraenti e spianare le asimmetrie che coinvolgerebbero i diritti sociali con le disposizioni a difesa dei lavoratori. A tutela dei settori economici più sensibili si è posto anche il programma multilaterale “*ai for development*” sostenuto dal WTO, dalla *World Bank*, e dall'*International Monetary Fund*. Riguarda le politiche commerciali e regolative, le infrastrutture legate al commercio, il rafforzamento delle capacità produttive, gli aggiustamenti necessari legati ai mercati ed altre necessità sempre dipendenti dal commercio<sup>92</sup>. Il programma mira a risolvere i potenziali problemi sorti con l'intensificazione degli scambi mondiali e ad aiutare i Paesi potenzialmente perdenti a sfruttare equamente le opportunità. In alcuni accordi internazionali gli Stati inseriscono riferimenti espliciti ai principi universali relativi ai diritti umani, in tal modo i *labour standards* sono affiancati da diritti universalmente riconosciuti ed il messaggio che le disposizioni sociali non sono un mezzo per attuare fini protezionistici ma sono posti a garanzia dei diritti fondamentali, è trasmesso più nitidamente. Inserire riferimenti ai diritti

---

<sup>92</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008.

universali non è una questione commerciale ma facilita gli scambi: migliora l'amministrazione degli accordi, la stabilità economica delle relazioni, favorisce l'accettazione dell'accordo da parte dell'opinione pubblica e della società civile. Estendere la salvaguardia dei diritti dei lavoratori a tutti i diritti umani fondamentali infonde forza politica ed etica. Gli accordi commerciali che si collocano in questa scia non sono ancora molti. Soprattutto i *North-South Agreements* non sono ancora pronti per questa prassi.

In ultima analisi le disposizioni sociali integrate negli accordi commerciali mirano alla promozione del *decent work* e dello sviluppo sostenibile nell'accezione che l'Ilo dà ai termini. Il lavoro è uno strumento di avanzamento sociale e riscatto economico. L'Agenda per il lavoro dignitoso riflette le priorità economiche politiche e sociali dell'intera comunità economica, ha riscosso consensi tra i Governi, i lavoratori e la società civile poiché è l'elemento chiave per una globalizzazione equa al fine di ridurre la povertà e raggiungere uno sviluppo sostenibile.

## 2.6 Diverse modalità di implementazione degli obiettivi di integrazione tra sfera sociale ed economica

Raggiungere un equilibrio sostanziale tra la protezione dei diritti dei lavoratori e le finalità commerciali dei FTAs non è quasi mai agevole. Interessi e poteri contrapposti si scontrano. Diverse soluzioni possono essere rintracciate nell'ambiente di interesse degli accordi commerciali ma anche nella loro struttura fisica. Per quanto concerne la struttura degli accordi l'incorporazione delle disposizioni sociali all'interno del testo è un segno di volontà di rinforzo maggiore rispetto al posizionamento in accordi paralleli al principale. Le Organizzazioni non governative sono favorevoli anche ad una prassi più travolgente: equiparare le questioni sulla tutela dei lavoratori a tutte le normative dell'accordo, sottoponendole al sistema delle consultazioni generali e della risoluzione delle controversie. Il meccanismo sanzionatorio, elogiato come strumento di implementazione dell'integrazione sociale e commerciale ma al tempo stesso denigrato come procedimento protezionistico, spesso si muove contro il suo reale obiettivo, il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori ed anche per questo non è uno strumento estensivamente utilizzato.

Altre modalità di implementazione degli obiettivi di integrazione tra sfera economica e sociale sono: l'istaurazione di legami con attori non governativi e la ricerca di coerenza tra le disposizioni sociali e gli strumenti dell'Ilo.

I legami con gli attori non governativi concernono la creazione di relazioni con i rappresentanti degli operai, l'inclusione nei processi di negoziazione degli accordi delle Organizzazioni non governative, delle associazioni sindacali e altri attori della società civile in modo tale da garantire la rappresentanza alle parti svantaggiate dalla stipula di un trattato. La presenza formale di tali associazioni dovrebbe assicurare l'identificazione di tutti gli standard lavorativi richiesti ed inoltre la creazione di una cooperazione utile per tutta la durata del rapporto commerciale. La società civile ed i partner sociali potrebbero essere deputati ai meccanismi *soft* di monitoraggio e cooperazione. Il sostegno delle compagnie multinazionali private nel rispetto e nell'osservanza dei *labour standards* darebbe un valore aggiunto all'impegno dei Governi. L'esempio della Cambogia sostiene tale tesi, infatti le aziende svolgevano un ruolo attivo nell'*enforcement* dei diritti sociali, favorendo il monitoraggio della *compliance* e permettendo in tal modo l'espansione del commercio.

Legare le disposizioni sociali agli strumenti dell'Ilo è una prassi positiva, gli Stati possono fare affidamento all'Ilo *supervisory body* che offre supporto all'interpretazione dei *labour standards* ed avvalersi delle sue competenze per il monitoraggio dell'applicazione dell'accordo e per dialogare con le Parti reticenti. Gli strumenti dell'Ilo sono incorporati nei due terzi delle disposizioni sociali degli accordi commerciali, la maggioranza fa riferimento alla *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* del 1998, mentre solo una parte minore cita le Convenzioni fondamentali dell'Ilo (figura 2.5)<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Grafico tratto da: International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, "Studies on growth with equity. Social dimension of Free Trade Agreements", 2013 – p. 108.

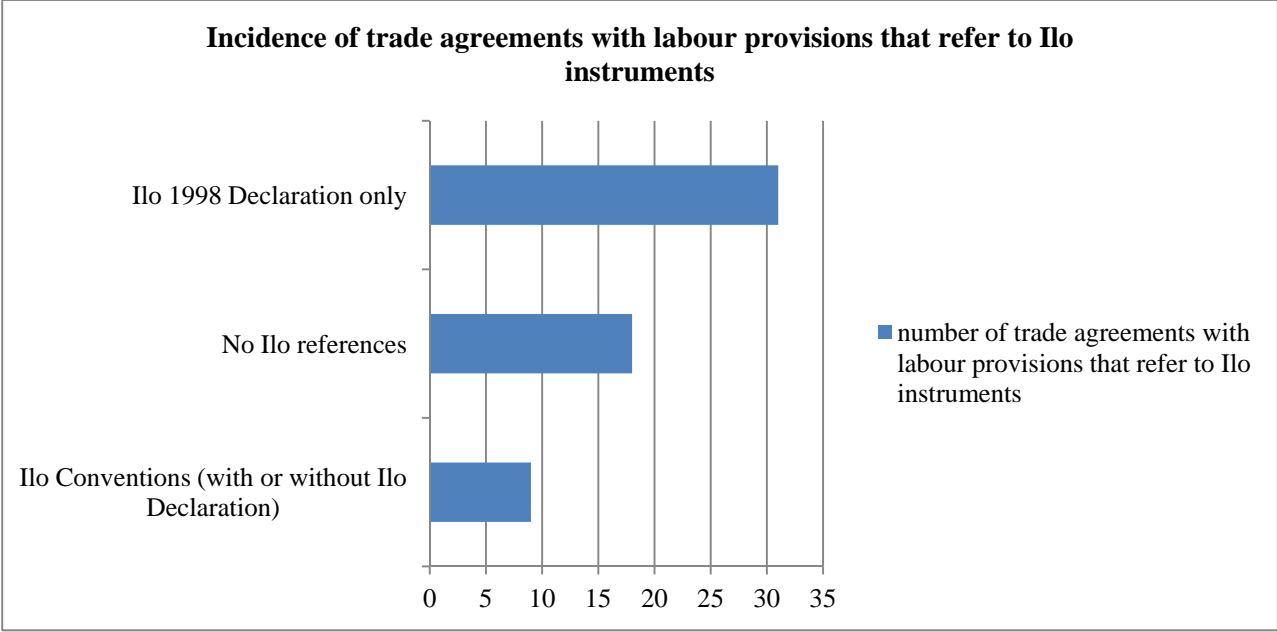


Figura 2.5. Source: IILS based on information collected from bilateral and regional trade agreements.

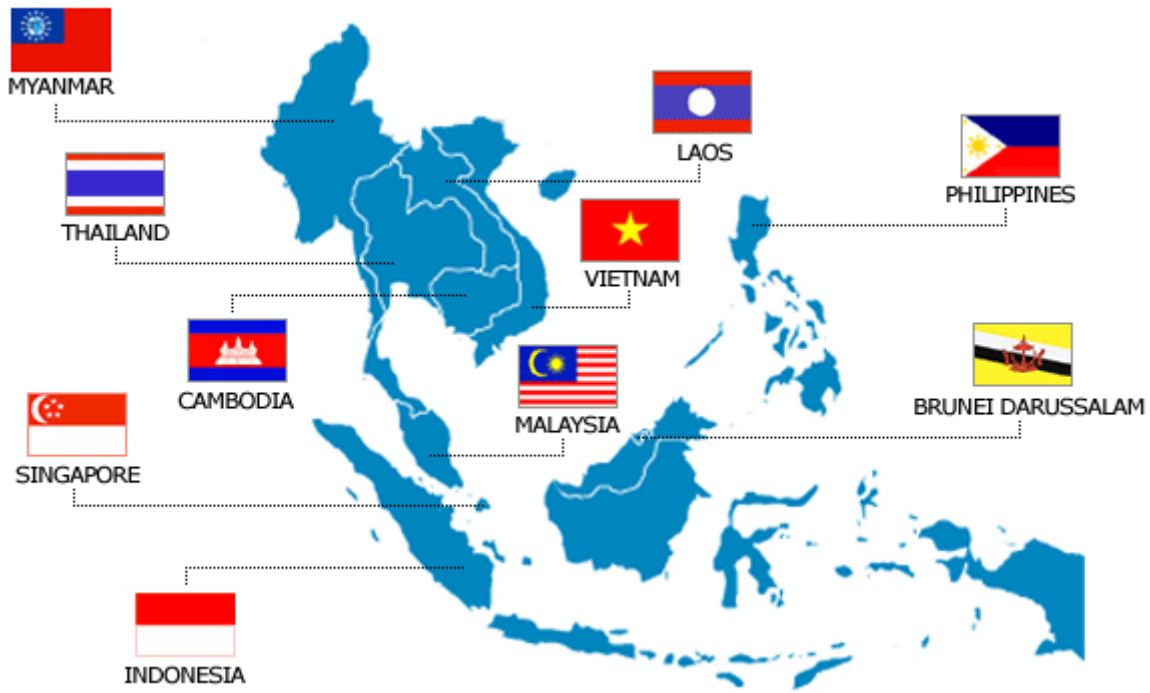
## 2.7 Costi e benefici dei *labour standards*

Le differenze tra le tipologie di disposizioni adottate e le modalità per implementarle dipendono dalla localizzazione geografica dei Paesi sottoscrittori dell'accordo e dal livello di sviluppo interno. Come si è già sottolineato, i Paesi del Sud-est asiatico si presentano con caratteristiche peculiari nel panorama mondiale del commercio globale, le quali porteranno ad accordi commerciali caratteristici.

Perseguire la liberalizzazione dei commerci in tali ambienti implica offrire una considerazione crescente alle implicazioni per il progresso sociale ed ai potenziali perdenti.

I costi per incorporare le disposizioni sul lavoro negli accordi commerciali, riguardano i costi opportunità derivanti dalla negoziazione con partner che nel caso in cui fossero contrari al rispetto dei diritti sociali chiederebbero condizioni più favorevoli dall'accordo ed i costi a carico degli Stati, di monitoraggio e cooperazione per l'effettiva applicazione delle clausole. In contrapposizione il valore aggiunto creato non è trascurabile: le disposizioni sul lavoro garantiscono la non regressione degli Stati a condizioni di lavoro logoranti, permettono lo sviluppo sociale in settori storicamente problematici come quello tessile, incoraggiano la stabilità politica e lo sviluppo economico grazie anche agli investimenti in capitale umano, promuovono il lavoro dignitoso, i CLS, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile, tutte condizioni irrinunciabili oggi.

### 3. L'ACCORDO MULTILATERALE ASEAN



#### 3.1 L'evoluzione della cooperazione nel Sud Est asiatico

Il Sud Est asiatico, nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, fu condizionato fortemente dall'avvento del comunismo in Cina e da una politica di contenimento dell'espansione comunista implementata dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti. Erano gli anni della guerra fredda e i territori del Sud Est asiatico, in piena decolonizzazione, figuravano agli schieramenti opposti nati nel dopoguerra, come luoghi ottimali per espandere la propria influenza politica ed economica. La protezione da possibili minacce sovietiche e cinesi spinse, nel 1951, alla creazione dell'ANZUS<sup>94</sup>, un trattato di sicurezza trilaterale del Pacifico Meridionale e, nel 1954 della SEATO<sup>95</sup>, un'organizzazione regionale formata da Australia, Gran Bretagna, Francia Nuova Zelanda, Pakistan, Stati Uniti, Filippine e

<sup>94</sup> Australia, New Zealand, United States Security Treaty. Gli Stati ANZUS sono diventati parte della SEATO, attualmente l'accordo è stato confermato da Stati Uniti ed Australia, non dalla Nuova Zelanda che fu allontanata a metà degli anni '80.

<sup>95</sup> Southeast Asia Treaty Organization.

Thailandia, che ebbe una portata limitata, in quanto troppo legata alla difesa dalle possibili ingerenze comuniste e poco proiettata ad obiettivi di tutela e crescita economica e sociale. Un ulteriore limite fu la presenza nell'accordo di soli due stati del Sud Est asiatico. La SEATO era più uno strumento della politica americana per creare alleanze e contenere la minaccia sovietica e cinese che uno strumento per sviluppare una cooperazione regionale<sup>96</sup>.

Nel periodo del secondo dopoguerra l'Asia è raffigurata secondo quattro diverse concezioni<sup>97</sup>, non è ancora chiara la direzione verso l'integrazione regionale. Emerge un'Asia imperialista dalla forte influenza esercitata dal Giappone che vuole imporre la sua egemonia, un'Asia universalista che propone una società culturale non unita solamente dal potere politico ed economico e un'Asia nazionalista sorretta dal sentimento comune di anti colonialismo occidentale. La concezione di una *Regionalistic Asia* va oltre la liberazione dalle regole coloniali, per perseguire la creazione di un unico interlocutore regionale con il panorama internazionale.

Una prima forma di regionalismo nel Sud Est asiatico fu creata nel 1961 con l'Associazione Asia Sud Est (ASA)<sup>98</sup> formata da Thailandia, Filippine e Federazione della Malaya. Tunku Abdul Rahman<sup>99</sup>, Primo Ministro della Federazione della Malaya, fu il promotore dell'ASA in quanto convinto della necessità di un'organizzazione di sicurezza anti comunista. Tale proposito fu presto mutato in uno più strettamente economico in quanto un'accezione politica dell'accordo avrebbe diviso la regione. Lo scopo dell'ASA era avviare un processo di coesione regionale, senza invadere i poteri delle singole sovranità conquistati con la decolonizzazione. Filippine e Malaysia auspicavano a un'organizzazione plasmata sul modello della Comunità economica europea, ma la Thailandia si oppose ritenendo che un regime più moderato avrebbe favorito la futura unione all'ASA di nuovi Stati<sup>100</sup>. L'avvicinamento degli Stati membri fu congelato dai contrasti interni dovuti alle rivendicazioni sui territori di Saba e Sarawak<sup>101</sup>. L'ASA rimase inattiva per diverso tempo. Nel 1963 fu proclamata la nascita dell'associazione tra Malaya, Filippine e Indonesia (MAPHILINDO), un nuovo tentativo d'integrazione regionale. La cooperazione fu messa a

---

<sup>96</sup> A. Amirante "La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico" Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

<sup>97</sup> A. Acharya "Asia Is Not One" The Journal of Asian Studies Vol. 69, No.4 (November) 2010, pp. 1001-1013.

<sup>98</sup> Association of Southeast Asia.

<sup>99</sup> Considerato il padre della Malaysia per aver ottenuto l'Indipendenza dalla Gran Bretagna nel 1957.

<sup>100</sup> Questa mancanza di obblighi e legami vincolanti rimarrà una costante nel tempo trasmettendosi all'ASEAN fino a formare l'"ASEAN way".

<sup>101</sup> Le Filippine rivendicavano i territori di Saba e Sarawak che la Gran Bretagna assegnò alla neo nata Federazione della Malaysia.

dura prova pochi mesi più tardi, le Filippine e l'Indonesia non intendevano riconoscere la nea nata Malaysia, identificandola come una creazione britannica<sup>102</sup>. Le dispute territoriali e politiche tra le nazioni del Sud Est asiatico enfatizzarono la necessità di creare un'organizzazione regionale che potesse armonizzare tali tensioni. A seguito della guerra del Vietnam emerse un movimento di cooperazione regionale volto alla realizzazione di un nuovo accordo sulle basi positive d'interazione gettate dall'ASA e dal MAPHILINDO. Thailandia, Malaysia, Filippine, Indonesia e Singapore<sup>103</sup> l'8 Agosto del 1967 con la Dichiarazione di Bangkok, fondarono l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Lo scopo dell'ASEAN era assicurare la sopravvivenza e la sicurezza dei propri Membri, promuovere la stabilità della regione e contenere le dispute interne. Uno dei principali problemi infatti era la “molteplice eterogeneità delle sue componenti sociali, economiche, culturali, linguistiche, religiose e politiche”<sup>104</sup>. Ogni Stato portava un'eredità coloniale diversa che si rifletteva sull'organizzazione statale e sociale. Le differenze si riscontravano anche all'interno dello stesso Stato e spesso sfociavano in conflitti. Nella Dichiarazione di Bangkok i cinque stati fondatori, consci delle problematiche della Regione affermarono: *“MINDFUL of the existence of mutual interests and common problems among countries of South-East Asia and convinced of the need to strengthen further the existing bonds of regional solidarity and cooperation; DESIRING to establish a firm foundation for common action to promote regional cooperation in South-East Asia in the spirit of equality and partnership and thereby contribute towards peace, progress and prosperity in the region; CONSCIOUS that in an increasingly interdependent world, the cherished ideals of peace, freedom, social justice and economic well-being are best attained by fostering good understanding, good neighbourliness and meaningful cooperation among the countries of the region already bound together by ties of history and culture; CONSIDERING that the countries of SouthEast Asia share a primary responsibility for strengthening the economic and social stability of the region and ensuring their peacefull and progressive national development, and that they are determined to ensure their stability and security from external interference in any form or manifestation in order to preserve their national identities in accordance with the ideals and aspirations of their peoples; AFFIRMING that all foreign bases are temporary and remain only with the expressed concurrence of the countries concerned and are not intended to be used directly or*

---

<sup>102</sup> S. Narine “Explaining ASEAN. Regionalism in Southeast Asia” Lynne Rienner Publishers, United States of America, 2002.

<sup>103</sup> Singapore fu espulso dalla federazione della Malaysia nel 1965 e diventò una Repubblica.

<sup>104</sup> A. Amirante “ La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico” Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

*indirectly to subvert the national independence and freedom of States in the area or prejudice the orderly processes of their national development*<sup>105</sup>. Consapevoli dell'esistenza d'interessi comuni e convinti della necessità di stringere i legami di solidarietà e cooperazione per un'azione economica più efficace dichiararono che gli scopi dell'organizzazione sarebbero stati: “ (...) 1. *To accelerate the economic growth, social progress and cultural development in the region through joint endeavours in the spirit of equality and partnership in order to strengthen the foundation for a prosperous and peaceful community of South-East Asian Nations*; 2. *To promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter*; 3. *To promote active collaboration and mutual assistance on matters of common interest in the economic, social, cultural, technical, scientific and administrative fields*; 4. *To provide assistance to each other in the form of training and research facilities in the educational, professional, technical and administrative spheres*; 5. *To collaborate more effectively for the greater utilization of their agriculture and industries, the expansion of their trade, including the study of the problems of international commodity trade, the improvement of their transportation and communications facilities and the raising of the living standards of their peoples*; 6. *To promote South-East Asian studies*; 7. *To maintain close and beneficial cooperation with existing international and regional organizations with similar aims and purposes, and explore all avenues for even closer cooperation among themselves.*”<sup>106</sup>. Emergono particolarmente obiettivi economici e politici quali la promozione della crescita economica e dello sviluppo sociale e culturale della regione attraverso programmi di cooperazione e assistenza, la collaborazione per lo sviluppo della propria agricoltura ed industria, per l'espansione dei commerci e per il miglioramento delle infrastrutture di trasporto e comunicazione, la salvaguardia della pace e della stabilità politica ed economica della Regione dalle mire espansionistiche delle grandi potenze e la discussione tra i Membri per la risoluzione di questioni interregionali. Qualche accenno alle questioni sociali è stato effettuato aderendo ai principi della Carta delle Nazioni Unite e proponendosi di migliorare gli standard di vita della popolazione dell'ASEAN. Inizialmente l'ASEAN era operativo attraverso incontri tra Capi di Stato e di Governo, denominati Vertici ASEAN che nel tempo acquisirono stabilità e periodicità. La Dichiarazione di Bangkok rimaneva aperta alla sottoscrizione a tutti gli Stati del Sud Est asiatico che volessero prenderne parte, alla condizione di dividerne i principi e gli obiettivi. “L'ASEAN è dunque nata come una

---

<sup>105</sup> The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967. Tratto da [www.asean.org](http://www.asean.org)

<sup>106</sup> The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967. Tratto da [www.asean.org](http://www.asean.org)

Conferenza intergovernativa, ovvero un *forum* regionale, che ha subito un processo di istituzionalizzazione”<sup>107</sup>, diventando strumento di assistenza e cooperazione economica e politica, non ancora di integrazione vera e propria. Nel 1971 a Kuala Lumpur gli Stati membri dell’ASEAN adottarono una Dichiarazione che istituiva una Zona di Pace, Libertà e Neutralità (ZOPFAN). Tale dichiarazione si colloca nella scia delle motivazioni che hanno portato la nascita dell’ASEAN, la ricerca della pace e della stabilità in un territorio reduce dalle colonie inglesi, francesi, portoghesi, olandesi e spagnole<sup>108</sup>. Investiti dagli effetti della guerra del Vietnam e della guerra fredda gli Stati ASEAN con lo ZOPFAN riaffermano ciò che sarà una costante nel loro agire: la neutralità. Al fine di garantire l’indipendenza della Regione la Dichiarazione enunciava: “(...) *Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Thailandia are determined to exert initially necessary efforts to secure the recognition of, and respect for, South East Asia as a Zone of Peace, Freedom and Neutrality, free from any form of manner of interference by outside Powers*”<sup>109</sup>. Nel 1976 a Bali, durante il primo Vertice ASEAN, furono riaffermati i principi e gli obiettivi enucleati nella Dichiarazione di Bangkok ed inoltre furono emanati tre importanti documenti: la Dichiarazione di concordia dell’ASEAN, il Trattato di amicizia e cooperazione del Sud Est asiatico e l’accordo per l’istituzione del Segretariato ASEAN. La Dichiarazione di concordia espone brevemente le aree di cooperazione sociale e culturale per poi definire le aree di cooperazione economica tra gli Stati membri anche se nessun meccanismo è previsto per la realizzazione degli obiettivi posti. Il Trattato di amicizia e cooperazione (TAC) si propone di “(...) *to promote perpetual peace, everlasting amity and cooperation among their peoples which would contribute to their strength, solidarity and closer relationship*”<sup>110</sup> ed istituisce l’obbligo di cooperazione per la crescita economica enunciato nell’art. 4: “*The High Contracting Parties shall promote active cooperation in the economic, social, technical, scientific and administrative fields as well as in matters of common ideals and aspirations of international peace and stability in the region and all other matters of common interest.*”. L’art. 7 invece prevede di perseguire la giustizia e il benessere sociale delle popolazioni dell’ASEAN: “*The High Contracting Parties, in order to achieve social justice and to raise the standards of living of the peoples of the region, shall intensify economic cooperation. For this purpose, they shall adopt appropriate regional strategies for economic development and mutual assistance.*”, come era

<sup>107</sup> A. Amirante “La nuova Carta dell’ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all’integrazione del Sud Est asiatico” Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

<sup>108</sup> Solo il Regno di Thailandia non fu assoggettato a dominazioni coloniali.

<sup>109</sup> S. Narine “Explaining ASEAN. Regionalism in Southeast Asia” Lynne Rienner Publishers, United States of America, 2002.

<sup>110</sup> Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Indonesia, 24 February 1976. Tratto da [www.asean.org](http://www.asean.org)

già stato fatto nella Dichiarazione di Bangkok del 1967, tra gli obiettivi economici e politici, una piccola attenzione è riservata agli standard di vita delle persone. Ancora lontana è la tutela dei diritti dei lavoratori, la strada per le conquiste riguardanti il lavoro nel Sud Est asiatico è lunga e tortuosa. Il Trattato prevede inoltre la risoluzione pacifica delle dispute attraverso la collaborazione dell'Alto Consiglio, un organismo interministeriale formato da tutti gli Stati membri o attraverso altre misure di risoluzione previste dall'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite. Il TAC diventa il codice di condotta per le relazioni regionali dell'ASEAN e tuttora è usato come patto di non aggressione tra gli Stati e di impegno di risoluzione amichevole delle controversie<sup>111</sup>. La Dichiarazione di Bali pur non apportando sostanziali novità nel panorama dell'ASEAN ha ribadito la cooperazione e la collaborazione dei Membri anche in una prospettiva sociale oltre che politica ed economica.

Nel 1977 fu introdotto un accordo di preferenze commerciali, un PTA (*Preferential Trade Agreement*)<sup>112</sup>. Disponeva per la prima volta delle tariffe doganali preferenziali per i prodotti realizzati nei territori ASEAN e per i suoi membri. Altre iniziative economiche per espandere la cooperazione economica intra regionale furono l'AIP (ASEAN Industrial Project) che aspirava a realizzare progetti industriali su larga scala, l'AIJV (ASEAN Industrial Joint Venture scheme) che riuniva un largo numero di settori e l'AIC (ASEAN Industrial Complementation scheme) che ambiva alla creazione di una regione di produzione intensiva specializzata nello scambio di componenti automobilistici<sup>113</sup>.

Nel 1984 il Sultanato del Brunei, dopo aver raggiunto l'indipendenza, divenne il sesto membro dell'ASEAN. Alla fine degli anni '80 la Regione godeva di un considerevole sviluppo economico e di una sostanziale stabilità politica grazie alla fine della guerra fredda, al Trattato di pace del 1991 che sancì la fine della guerra in Cambogia e il ritiro delle truppe vietnamite dai suoi territori.

Negli anni '90 la quota di investimenti esteri mondiali dell'ASEAN cominciò a diminuire a causa della comparsa sulla scena economica di un nuovo *competitor*: la Cina. Divenne un polo attrattivo non solo per gli investimenti esteri ma anche per le trattative commerciali. Il mercato cinese in forte espansione mise a dura prova gli Stati ASEAN che, in risposta al

---

<sup>111</sup> Al trattato di amicizia e cooperazione nel Sud Est asiatico hanno aderito tutti gli Stati dell'Oceania, la Cina, il Giappone, la Corea del Sud e il Pakistan, recentemente anche gli Stati Uniti e l'Unione Europea.

<sup>112</sup> Si veda cap. 2 *Free Trade Agreements*.

<sup>113</sup> S. Narine "Explaining ASEAN. Regionalism in Southeast Asia" Lynne Rienner Publishers, United States of America, 2002.

cambiamento dello scenario commerciale, intensificarono la loro cooperazione economica creando l'ASEAN *Free Trade Area*.

### 3.2 ASEAN *Free Trade Area*

#### 3.2.1 Il commercio nell'AFTA

All'inizio degli anni '90 l'integrazione economica degli Stati ASEAN predominava quella politica, in breve tempo l'espansione commerciale ne divenne un tratto caratteristico. Il commercio interno alla Regione dell'ASEAN si espanse ed ugualmente, se non in misura maggiore accadde con i commerci con il resto del mondo.

L'apertura dell'accordo a tutti gli Stati del Sud Est asiatico che avessero confermato il rispetto e la promozione dei principi e degli obiettivi dell'ASEAN fu confermata nel 1995 con l'adesione del Vietnam, nel 1997 con l'adesione del Lao PDR e del Myanmar, nel 1999 con quella della Cambogia.

L'ASEAN, raggiunta la quota di dieci membri, si presenta come un'organizzazione di Nazioni a differenti livelli di sviluppo economico e sociale (figura 3.1)<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Grafico estrapolato dai dati tratti da: A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

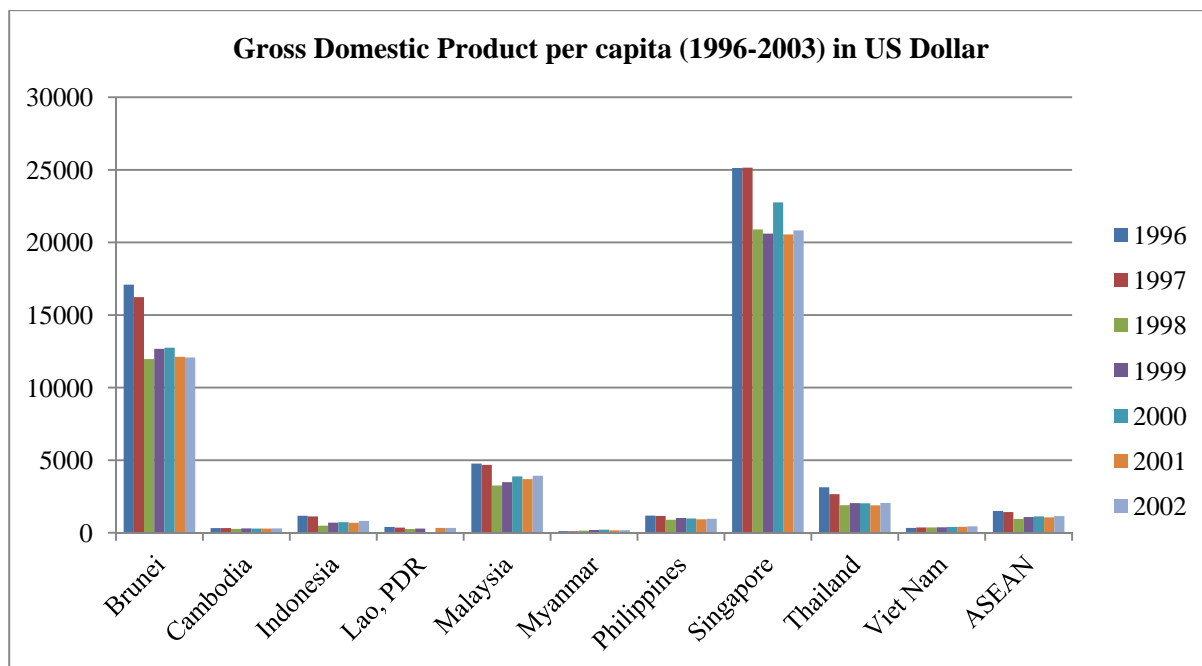


Figura 3.1. Source: ASEAN Finance and Macroeconomic Surveillance Unit (FMSU) Database. Note: Myanmar fiscal year beginning in April and ending in March of the following year; As a proxy, combined GDP of ASEAN is computed as the sum of the GDP of ASEAN Member Countries, and the GDP per capita as GDP/number of population.

Singapore emerge quale Stato più ricco, nel 2002 il reddito pro capite ammontava a 20 mila Dollari statunitensi. I nuovi Membri al contrario possiedono il più basso reddito pro capite annuo, ad esempio quello del Myanmar nel 2002 era di 104 Dollari statunitensi. L'Indonesia si presenta quale Stato più popoloso con 211 milioni di abitanti mentre nel Brunei vivono solo 350 mila abitanti. Singapore è una delle economie più aperte del mondo, le importazioni e le esportazioni eccedono il suo Prodotto Interno Lordo mentre il Myanmar è ai suoi antipodi, il volume del commercio è esiguo<sup>115</sup>.

Tali differenze, già all'inizio degli anni '90, quando l'ASEAN non aveva ancora raggiunto la quota di dieci Stati membri, stimolavano la ricerca di una coesione interna, ma non solo. Nel 1992, durante il Vertice di Singapore, fu istituita l'area di libero scambio dell'ASEAN (AFTA)<sup>116</sup>, per favorire ulteriormente un commercio intra-ASEAN e rilanciare la competitività dell'ASEAN nel mercato mondiale.

<sup>115</sup> A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

<sup>116</sup> AFTA: ASEAN Free Trade Area.

L'ASEAN decise di perseguire la creazione di un'area di libero scambio per rinnovare la centralità e riaffermare lo scopo dell'organizzazione, dopo la fine del conflitto cambogiano e della guerra fredda. La speranza era che l'AFTA conferisse ai propri Membri un potere maggiore nelle negoziazioni economiche internazionali con partner commerciali regionali. In questo periodo si rafforzava l'integrazione europea, nasceva l'accordo NAFTA e il progetto di cooperazione nell'Asia-Pacifico (APEC). Tali aggregazioni regionali, rappresentando la quasi totalità dei mercati di riferimento dell'ASEAN, contribuirono all'affermazione dell'AFTA. Il crescente consenso sui benefici della liberalizzazione commerciale fu un'ulteriore spinta alla creazione del mercato libero. Le conferme derivavano dalle utilità nate dagli investimenti delle aziende giapponesi nel territorio del Sud Est asiatico, cominciati nel 1985 con il *Plaza Accord* e seguiti da numerose altre aziende di diverse nazionalità<sup>117</sup>. Il flusso di capitali stimolò le politiche di riforma liberali degli Stati ASEAN tradizionalmente protezionisti. L'ASEAN, preoccupato della crescente importanza della Cina nel panorama internazionale, implementò l'AFTA anche sperando che rendesse i propri territori più attrattivi.

La graduale eliminazione delle tariffe doganali tra gli Stati membri fu la modalità principale attraverso la quale furono perseguiti gli obiettivi dell'AFTA. Il meccanismo principale per l'implementazione delle riduzioni delle tariffe doganali era lo Schema CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*). Un prodotto era considerato una produzione originaria dall'ASEAN se almeno il 40% di esso fosse provenuto dai suoi territori. L'obiettivo dell'AFTA era ridurre del 5% le tariffe doganali. Alle economie meno sviluppate come il Myanmar, il Laos, la Cambogia e il Vietnam fu posta la scadenza nel 2018 per l'eliminazione delle barriere doganali, agli altri Stati nel 2010<sup>118</sup>. I membri furono obbligati a sottoscrivere una lista dei prodotti da liberalizzare e la data entro la quale ciò sarebbe avvenuto. La lista fu suddivisa nella IL (Inclusion List) dei prodotti pronti per la riduzione tariffaria, nella TEL (Temporary Exclusion List) dei prodotti non ancora pronti per la liberalizzazione, nella GEL (General Exceptions List) dei prodotti appartenenti a settori nei quali i dazi non sono ridotti per motivi di sicurezza nazionale, di protezione della vita degli esseri umani, degli animali, delle piante, della salute o per motivi di valore artistico, storico o archeologico.

---

<sup>117</sup> S. Narine "Explaining ASEAN. Regionalism in Southeast Asia" Lynne Rienner Publishers, United States of America, 2002.

<sup>118</sup> A. Amirante "La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico" Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

A seguito dell'AFTA il commercio interno tra gli Stati ASEAN incrementò, ma il commercio con il resto del mondo continuò ad avere un'importanza prioritaria per le economie dell'ASEAN (figura 3.2)<sup>119</sup>.

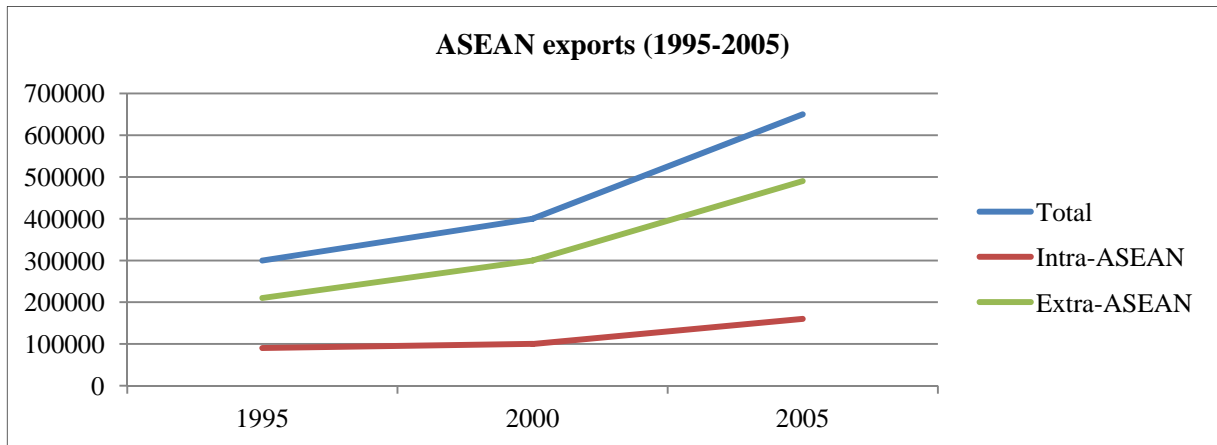


Figura 3.2. Source: ASEAN, Trade Statistics Database, 2006.

Gli Stati Uniti, il Giappone e l'Unione Europea da allora sono i partner più importanti dell'ASEAN anche se il commercio con la Cina negli ultimi anni, è in aumento (figura 3.3)<sup>120</sup>.

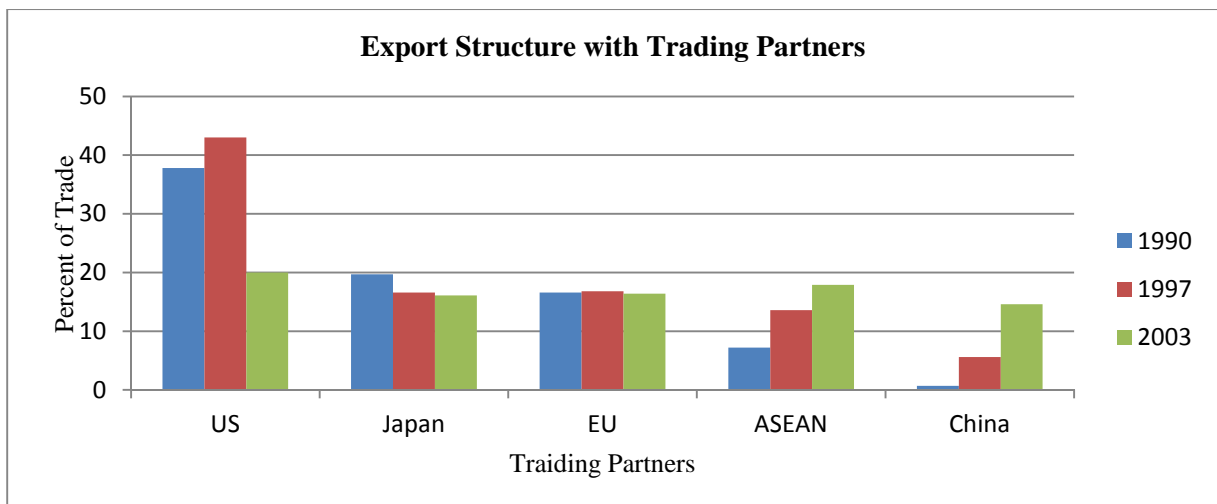


Figura 3.3. Source: ASEAN/ILO Study.

<sup>119</sup> Grafico tratto da: "Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration, Challenges and Opportunities", International Labour Office, Regional Office for Asia and the Pacific, 2007.

<sup>120</sup> Grafico tratto da: A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

La quota dei commerci tra gli Stati ASEAN è molto piccola se comparata con quella di altre Regioni (figura 3.4)<sup>121</sup>.

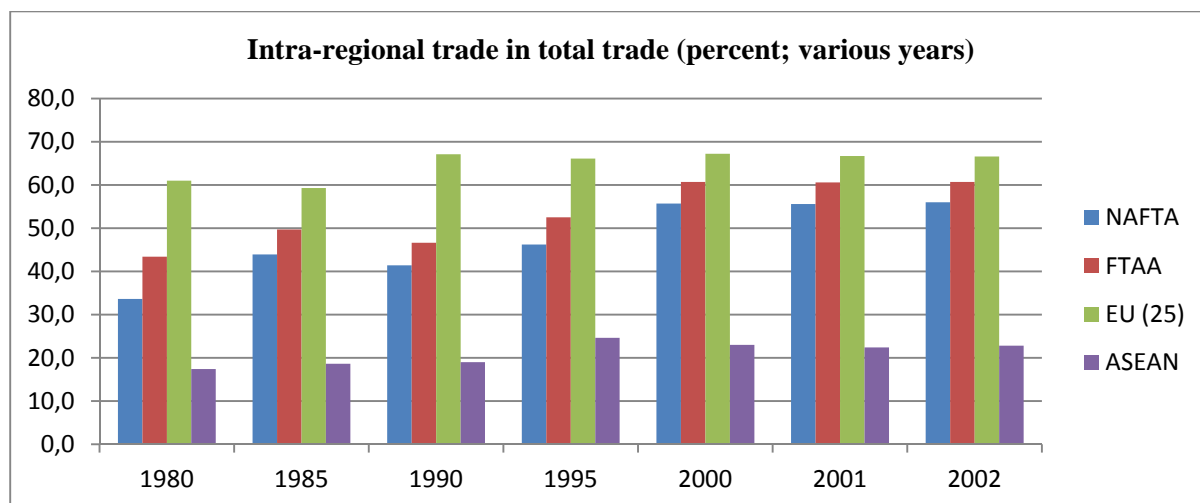


Figura 3.4. Source: UNCTAD Hand Book of Statistics On-line.

La liberalizzazione dei commerci nella Regione AFTA non si è sviluppata in completo isolamento, al contempo ci sono stati fenomeni di riduzione delle tariffe doganali unilaterali, bilaterali come l'accordo *United States-Cambodia Textile Agreement*<sup>122</sup>, e multilaterali all'interno del sistema del Wto.

L'economia dell'AFTA si caratterizza da una presenza preponderante del settore manifatturiero che diventò il protagonista del commercio con l'estero, passando da una quota del 10% delle esportazioni negli anni '80 in Indonesia ad una quota del 60% nel 2004. Le esportazioni del settore manifatturiero sono concentrate in poche categorie di prodotti: abbigliamento, elettronica e mezzi di trasporto. Tali industrie creano posti di lavoro a milioni di persone, molte delle quali donne.

Il settore dell'abbigliamento, all'interno del quale si comprende quello delle calzature, caratterizza una grossa parte delle esportazioni del Vietnam e della Cambogia<sup>123</sup>, la quale nel 2002 esportava abbigliamento per una quota corrispondente all'80% della merce commercializzata. Nelle Filippine più di un milione di lavoratori erano impiegati nel settore

<sup>121</sup> Grafico estrapolato dalla tabella tratta da: A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

<sup>122</sup> Si veda capitolo 4. L'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile.

<sup>123</sup> Per approfondire il settore dell'abbigliamento cambogiano si veda cap. 4 L'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile.

dell'abbigliamento negli anni '90 <sup>124</sup>. Il settore dell'elettronica caratterizza in modo preminente le esportazioni di Singapore e delle Filippine, delle quali occupano il 66% delle esportazioni totali e l'80% delle esportazioni dirette ad uno Stato dell'ASEAN. Il settore dei mezzi di trasporto, identificato dai Governi ASEAN come un settore strategico per lo sviluppo industriale, ha attratto numerosi investitori stranieri interessati al mercato potenziale della Regione ma con la crisi economica del '97-'98 si dimostrò debole e non riuscì a mantenere la sua preminenza come il settore dell'elettronica e dell'abbigliamento.

### 3.2.2 La regolazione del lavoro nell'AFTA

La liberalizzazione globale dei commerci ha stimolato la crescita delle esportazioni manifatturiere negli Stati ASEAN. Questo sviluppo ha portato milioni di persone che lavoravano nell'economia informale, non regolamentata, tipica dell'agricoltura, ad avere un impiego all'interno dell'economia formale dei Paesi. L'elevata produttività dell'economia formale ha migliorato il tenore di vita e le condizioni di lavoro per molte persone. Anche se tale cambiamento è evidente, la maggior parte della forza lavoro dell'ASEAN continua ad essere attiva nel settore primario.

I Governi degli stati Membri riguardo al commercio internazionale spesso enfatizzano il contributo che le esportazioni danno alla creazione di occupazione, non considerano l'impatto delle importazioni sulla forza lavoro e la necessità di adattare l'economia ad un ambiente economico più aperto rispetto al passato.

Esistono opposte visioni sugli effetti dell'apertura dei commerci sul lavoro. Considerando il caso delle Filippine gli ottimisti riguardo alla liberalizzazione dei commerci furono i primi sostenitori dell'AFTA nel 1992 asserendo che sia i produttori locali sia quelli dediti al commercio internazionale avrebbero beneficiato di un'area di libero scambio. Alcuni anni dopo durante il dibattito sull'adesione o meno al Wto<sup>125</sup>, il Governo delle Filippine apportò chiare argomentazioni sull'impatto che ciò avrebbe avuto sul mondo del lavoro: mezzo

---

<sup>124</sup> A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

<sup>125</sup> Le Filippine divennero membri del Wto nel 1995, insieme a Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia e Myanmar.

milione all'anno di nuovi lavori nel settore agricolo e mezzo milione all'anno di nuovi lavori nel settore industriale per un totale di un milione di nuovi posti da lavoro all'anno<sup>126</sup>. Altri probabili esiti positivi sarebbero stati la creazione di settori all'avanguardia, lo sviluppo tecnologico e l'espansione delle infrastrutture. La non adesione al Wto avrebbe portato al declino del settore agricolo e di quello industriale, la crescita nei prezzi dei prodotti e un deterioramento generale dell'equilibrio commerciale della Nazione. Al lato opposto si collocano i cauti che non vedono l'abbattimento delle barriere doganali in modo sfacciatamente positivo, sottolineando i possibili effetti negativi sull'industria manifatturiera e le difficoltà di affrontare la competizione globale ma principalmente rimarcando la necessità di misure di tutela del lavoro e di un manifesto meccanismo di risoluzione delle dispute. Tali preoccupazioni si fondano sulla storia dell'industria filippina che soffrì il fallimento di numerose sfide. Il settore siderurgico collassò, le produzioni di zucchero, mais e riso furono abbandonate a causa della convenienza all'importazione degli stessi, le industrie calzaturiera, delle piastrelle, delle pile e farmaceutica fallirono<sup>127</sup> lasciando senza impiego più di tre mila lavoratori. L'apertura ai commerci internazionali non è contestata, lo sono la modalità e la velocità in cui dovrebbe avvenire. Da un lato ci sono i settori che spingono per una veloce apertura dei mercati potendo attrarre numerosi capitali esteri e creando in tal modo nuovi posti di lavoro, dall'altro ci sono i produttori domestici che hanno bisogno di tempo per adattare le loro strutture al mercato globale investendo in nuovi macchinari, riqualificando la manodopera e rivoluzionando l'organizzazione produttiva dell'azienda. La liberalizzazione graduale dei mercati permetterebbe alle industrie locali di non sopperire alle multinazionali. Per attuare tale processo si profila necessario l'aiuto dei governi per la riqualificazione della manodopera e per rinsaldare le disposizioni anti *dumping* al fine di fornire una protezione dalla competizione iniqua.

Gli Stati dell'ASEAN vogliono aumentare la produzione e far crescere il valore aggiunto locale per garantire ai lavoratori standard di impiego dignitosi e di continuare ad essere competitivi a livello internazionale. Come aumentare la produzione ed il numero di lavori "buoni" è un tema che pervade i provvedimenti di tutti i Membri. Tali decisioni sono influenzate da un clima di business sfavorevole, dalla mancanza di una rete di fornitura

---

<sup>126</sup> A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

<sup>127</sup> A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

adeguata, dalla presenza di porti ed aeroporti troppo congestionati dal traffico, da lavori poco flessibili e da un relazione sfavorevole tra costo del lavoro e produttività. I datori di lavoro sono riluttanti ad investire per apportare le modifiche necessarie e la forza lavoro è preoccupata poiché senza nessuna miglioria sarà difficile raggiungere livelli di produzione più elevati. Emerge il bisogno di infrastrutture adeguate e di un ragionevole potere contrattuale. La capacità di aumentare la prodizione è influenzata anche da variabili specifiche legate alla localizzazione alla produzione e alla peculiarità dell'impresa. Un alto livello di istruzione e abilità lavorative distintive sono considerati requisiti minimi per potenziare la catena del valore. L'educazione è un investimento nei giovani che sarà ripagato nel momento in cui lo studente comincerà a lavorare nei settori produttivi domestici. Gli Stati ASEAN considerano diversamente l'importanza dell'istruzione, il Myanmar ha tenuto chiuse le università per molti anni, Singapore al contrario è un'eccellenza tale che il suo polo universitario attira molti studenti stranieri ma il problema che affligge gli Stati ASEAN è la decisione di molti laureati di espatriare in territori dove utilizzare a pieno le competenze acquisite durante il percorso di studi. Un'iniziativa positiva della Thailandia riguarda il potenziamento di capacità necessarie in settori caratterizzati da un'elevata domanda di prodotti a seguito dell'apertura del mercato ossia il settore dell'abbigliamento, dei gioielli e della produzione dei componenti delle automobili. Inoltre nei settori in crisi a seguito dell'apertura commerciale ha implementato programmi di riallocazione dei lavoratori. Il Governo ha cercato di salvare o minimizzare le perdite delle imprese fallite, ha stanziato anche un fondo per i lavoratori le cui imprese sono cadute in bancarotta. Questi programmi assistono solo i lavoratori dell'economia formale e non supportano quelli dell'economia informale.

Le differenze profonde nei livelli di sviluppo socio-economico tra i sei Stati originali<sup>128</sup> e Cambodia, Lao PDR, Myanmar e Vietnam (CLMV) solleva la questione di una possibile "compensazione" per garantire un livello minimo di standard uguale a tutta la popolazione dell'ASEAN<sup>129</sup>. I Membri originari hanno ideato un programma di assistenza per quelli nuovi nell'accelerare il processo di crescita e miglioramento strutturale. Il *Singapore-Viet Nam training assistance programme* ne è un esempio. È un programma che cerca di ridurre il "digital divide" e il "knowledge gap" tra i due territori. Anche se un programma di aiuti più concreti sulla scia dell'azione europea non sembra essere oggi in agenda ASEAN, i

---

<sup>128</sup> Si intendono i cinque stati fondatori e il Brunei Darussalam entrato nell'ASEAN nel 1984.

<sup>129</sup> A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

Membri stanno rilanciando una nuova integrazione, al fine di ridurre le differenze interne, che porterà ad una Comunità Economica<sup>130</sup>. L'indebolimento delle regole riguardanti le migrazioni interne all'ASEAN si colloca tra gli strumenti per una "compensazione" tra Stati a basso ed alto reddito. La Malaysia e Singapore sono le mete principali dei flussi migratori intra-ASEAN. I lavoratori in Thailandia provengono maggiormente dagli Stati confinanti Myanmar, Cambogia e Lao PDR. Queste sono le informazioni riguardanti i lavoratori in regola, la situazione per i lavoratori irregolari è differente, anche per ciò che concerne il loro trattamento.

L'apertura commerciale a seguito dell'AFTA ha portato a significativi effetti sul mondo del lavoro, come si è visto sia positivi che negativi. Ciò è il motivo per cui la formulazione di politiche commerciali non può essere lasciata solo ai negozianti economici ma deve essere un connubio tra le esigenze dei Governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori, per essere sicuri di valutare gli effetti che le politiche commerciali provocano sul lavoro. Le politiche commerciali dovrebbero essere integrate con le politiche sociali, industriali, regionali e d'innovazione.

### 3.2.3 L'impatto dell'AFTA su lavoro e occupazione in Indonesia, Filippine, Thailandia e Vietnam

Gli studi effettuati<sup>131</sup> sulle conseguenze sociali di un'area di libero scambio e sulle potenziali implicazioni politiche di tali effetti non offrono risultati omogenei per tutti e quattro gli Stati considerati. Nella Filippine e in Indonesia si riscontra una vulnerabilità economica creata dall'apertura commerciale che si riflette sulla sfera sociale. Entrambi i Paesi si sono dimostrati inadeguati nel gestire le sfide che la globalizzazione pone. In Indonesia l'aumento del salario minimo ai lavoratori ha comportato una sostanziale perdita di competitività, nelle Filippine un sempre maggiore impiego dei propri lavoratori nelle aziende multinazionali fa trasparire poca sicurezza per gli impieghi a lungo termine. In Thailandia e in Vietnam le

---

<sup>130</sup> AEC: ASEAN *Economic Community*. Si veda paragrafo 3.3 ASEAN *Charter*.

<sup>131</sup> Studi effettuati da Tirta Hidayat e Diah Widarti, Rene Ofreneo, Piriya Pholphirul e David Truong. Trattati da: A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

prospettive paiono migliori: l'implementazione del commercio internazionale ha portato all'aumento di impieghi a basso salario in Vietnam e la Thailandia si dimostra sempre più un paese attrattivo per gli investimenti diretti esteri (FDI)<sup>132</sup>, realizzando uno degli obiettivi dell'AFTA.

Nel dibattito sugli effetti dell'apertura commerciale accentuata dalla creazione dell'area di libero scambio, emergono due differenti prospettive. La prospettiva *trade-theoretical* che vede come fulcro del commercio le economie di scala attuate grazie alla differenziazione dei prodotti ed agli investimenti in qualità e la prospettiva *labour-theoretical* che sostiene gli investimenti sul lavoro in quanto assume che siano parte integrante della promozione della qualità. Studiando il caso del settore dell'auto nelle Filippine, l'ulteriore specializzazione nelle economie di scala porterebbe alla perdita di competitività delle piccole imprese ma offrirebbe buone prospettive di miglioramento della qualità del lavoro e d'integrazione nell'economia mondiale. L'industria ittica vietnamita nell'ottica dell'orientamento alla qualità ha come forte incentivo all'integrazione nell'economia mondiale, la possibilità di imporre prezzi più alti sui prodotti destinati all'esportazione a Paesi sviluppati. Ciò si riflette sui lavoratori in termini di salari più elevati.

Tali orientamenti sono peculiari di ciascuno Stato e di ciascun'industria. L'idea della creazione di *labour standards* trasversali all'AFTA potrebbe essere la soluzione definitiva alle caratteristiche specifiche di ogni settore e un livellamento comune dei diritti dei lavoratori. Sarebbe un approccio *win-win*, sia gli Stati con salari medi bassi sia quelli con salari medi alti ne beneficerebbero, la competizione non sarebbe basata più solamente sui prezzi, la qualità assumerebbe più importanza.

#### 3.2.4 Le risposte alla crisi economica Sud Est asiatica del '97-'98

Con la stipula dell'AFTA nel 1992 gli Stati dell'ASEAN godettero di un periodo di generale benessere. L'economia cresceva, anche se in modo diverso in ogni Territorio e settore produttivo. La crisi asiatica del '97-'98 ruppe il periodo di prosperità, fu breve ma i suoi effetti riguardarono molto più tempo e portarono alla luce chiari problemi strutturali

---

<sup>132</sup> FDI: *Foregin Direct Investment*.

dell'ASEAN sia per quanto concerne i suoi metodi d'azione sia per i dubbi sulla sua sopravvivenza come un'istituzione regionale in un mondo globalizzato. Nel maggio del 1997 la regione del Sud Est asiatico rimase intrappolata in una crisi finanziaria che implicò una radicale svalutazione della maggior parte delle valute della regione, un dissesto economico e una generale instabilità politica. La rupia indonesiana si deprezzò del 75%, il peso filippino del 50%, il baht thailandese del 45%, il ringgit malese del 35% e il dollaro di Singapore del 20%. L'economia thailandese che era cresciuta ad una quota del 7,7% nei quattro anni passati si contrasse del 10,8%, il Prodotto Interno Lordo malese diminuì del 7,4%, l'economia indonesiana ebbe un'inflexione negativa del 13%, gli investimenti esteri e domestici soffrirono di un periodo di stasi<sup>133</sup>. La crisi fu attribuita a diverse problematiche interne come l'instabile sistema bancario, la forte speculazione, l'inadeguata gestione delle imprese, la mancanza di trasparenza e responsabilità nella contabilità e a problematiche provenienti dalla mondializzazione dei mercati come l'incontrollabile flusso speculativo di capitali. Migliaia di fabbriche chiusero ed altrettanti lavoratori persero il loro impiego in regola tornando a lavori meno protetti, stabili e remunerati principalmente nel settore agricolo. La svalutazione delle valute ridusse le importazioni, i salari più bassi delle economie informali impedirono a molte famiglie di istruire i figli, le spese pubbliche in sanità ed istruzione furono tagliate. Ciò creò conseguenze a lungo termine sullo sviluppo sociale ed economico.

La crisi ha rilevato i limiti dell'organizzazione: il forte individualismo degli Stati dell'ASEAN. La necessità di nuove forme d'integrazione regionale e di cooperazione internazionale diventa evidente.

Nel 1997 durante il Vertice di Kuala Lumpur fu adottata l'*ASEAN Vision 2020* che, riaffermando i principi della dichiarazione di Bangkok di promozione della cooperazione regionale equa, di contribuzione alla pace al progresso e alla prosperità della regione, prevedeva l'istituzione entro il 2020 di un legame ancora più profondo<sup>134</sup> tra gli Stati membri: l'*ASEAN Community (AC)*. L'AC avrebbe interessato aspetti economici e sociali: "*We will create a stable, prosperous and highly competitive ASEAN Economic Region in which there is*

---

<sup>133</sup> Dati tratti da: A. Trebilcock "Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement", preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO, ASEAN Secretariat and the International Labour Office, International Labour Organization, 2005.

<sup>134</sup> "*We resolve to chart a new direction towards the year 2020 called, ASEAN 2020 : Partnership in Dynamic Development which will forge closer economic integration within ASEAN.*" Tratto da ASEAN Vision 2020, [www.asean.org](http://www.asean.org)

*a free flow of goods, services and investments, a freer flow of capital, equitable economic development and reduced poverty and socio-economic disparities.*”<sup>135</sup>.

Nel 1998 furono adottati una serie di accordi per risolvere i punti deboli scoperti dalla crisi: il *Framework Agreement on the ASEAN Investment Area* che promuove gli investimenti nella regione garantendo maggiore libertà per i flussi di capitale, l'*ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit* volto alla semplificazione delle procedure relative alla movimentazione delle merci nella regione e l'*ASEAN Framework on Mutual Recognition Arrangements* che definisce il quadro del reciproco sistema di riconoscimento per ogni categoria di prodotto con l'obiettivo di moderare le limitazioni tecniche al commercio interregionale e promuovere il riconoscimento di standard produttivi.

Per aumentare l'integrazione regionale e ridurre il divario tra gli Stati membri e tra i Paesi vicini si avviò un *forum* denominato ASEAN+3 che dispone degli incontri a livello di Capi di Stato e di Governo tra Cina, Giappone e Corea e gli Stati ASEAN. Il *forum* si proponeva di intensificare la cooperazione economica e finanziaria, giungendo nel tempo ad occuparsi anche di agricoltura, scienza, tecnologia, commercio, investimenti, tutela ambientale, salute, sicurezza, cultura e lavoro. I tavoli di concertazione non si limitano solo ai tre Stati citati. L'ASEAN+X è una delle principali forme di dialogo dell'organizzazione, che permette di allargare le discussioni alle potenze prossime territorialmente o con le quali sia possibile stabilire potenziali rapporti economici. Fu organizzato anche un incontro ASEAN+6 comprendente gli Stati ASEAN più Cina, Giappone, Corea del Sud, India, Australia e Nuova Zelanda.

Sul fronte delle forme di cooperazione internazionale il gruppo degli Stati dell'ASEAN creò il Forum regionale ASEAN (ARF) e l'Incontro Asia-Europa (ASEM). L'ARF fu istituito come foro per il dialogo informale e multilaterale tra ventitré membri, tra cui gli Stati ASEAN, su questioni relative alla sicurezza Asiatico-Pacifica. La cooperazione internazionale non è facile, a causa del comportamento degli Stati membri nei confronti dei diritti sociali e del lavoro i rapporti con Unione Europea e Stati Uniti sono spesso incrinati. Le relazioni con l'Unione Europea si raffreddarono a causa della posizione di non interferenza dell'ASEAN di fronte alle violenze e reiterate violazioni dei diritti umani nel Myanmar. I rapporti stanno riprendendo nello spazio dell'Asia Europa Meeting (ASEM). Un ulteriore problema che influisce sul contesto internazionale riguarda anche il rapporto tra gli Stati membri

---

<sup>135</sup>ASEAN *Vision 2020*, tratto da: [www.asean.org](http://www.asean.org)

dell'ASEAN: la rigidità decisionale dovuta al procedimento del *consensus* e il rispetto del principio di non interferenza negli affari interni di ogni Stato sono comportamenti tipici dell'ASEAN e poco condivisi dal resto del mondo<sup>136</sup>.

### 3.3 ASEAN Charter

#### 3.3.1 L'istituzionalizzazione nel Sud Est asiatico

L'ASEAN all'inizio del XXI secolo si presenta come una comunità stabile, dotata di un'organizzazione interna con il Segretariato generale e con una periodicità stabilita per gli incontri formali tra i rappresentanti degli Stati membri. L'idea di una Comunità ASEAN istituzionalizzata e con un quadro giuridico più evoluto complesso non era però stata abbandonata. La II dichiarazione di Concordia di Bali del 2003 ribadisce la necessità di un trattato al fine di stabilire una Comunità basata su tre pilastri: *political and security cooperation, economic cooperation* e *sociocultural cooperation*. Il programma d'azione di Vientiane del 2004 ribadisce la necessità di un trattato, prevedendo l'istituzione di un Comitato per la stesura del testo.

Spinti da quest'animo, il 20 novembre 2007, il Brunei Darussalam, il Regno di Cambogia, la Repubblica d'Indonesia, la Repubblica Democratica del Laos, la Malaysia, l'Unione del Myanmar, la Repubblica delle Filippine, la Repubblica di Singapore, il Regno di Thailandia e la Repubblica Socialista del Vietnam sottoscrivono il Trattato che istituisce l'ASEAN un'Organizzazione internazionale conferendole un volto istituzionale e una personalità legale. L'art 3 statuisce che: "*ASEAN, as inter-governmental organization, is hereby conferred legal personality*"<sup>137</sup> passando da una forma di cooperazione internazionale di carattere intergovernativo alla creazione di un'apposita istituzione a cui conferire e delegare dei poteri per assolvere compiti specifici. L'*ASEAN Charter* proclama gli obiettivi e i principi dell'organizzazione, riaffermando quelli già presenti nei trattati passati, a partire dalla Dichiarazione di Bangkok del 1967 fino alla seconda Dichiarazione di Bali ma adottandone

---

<sup>136</sup> Si veda paragrafo 3.3.2 "ASEAN way".

<sup>137</sup> "The ASEAN Charter", Association of Southeast Asian Nations, 2007. Tratto da: [www.asean.org](http://www.asean.org)

anche di nuovi, volti alla promozione di un'identità regionale più marcata e al rafforzamento delle sue istituzioni. La Carta dell'ASEAN riafferma inoltre la volontà di realizzare, richiamando la II Dichiarazione di Bali una Comunità basata su tre pilastri: la Comunità per la Sicurezza dell'ASEAN (ASC)<sup>138</sup>, che assicura la sicurezza e il mantenimento della pace nella regione gestendo anche la politica regionale, la Comunità economica dell'ASEAN (AEC)<sup>139</sup> che promuove l'integrazione economica regionale e la Comunità socioculturale dell'ASEAN (ASCC)<sup>140</sup> che promuove la cooperazione e lo sviluppo sociale al fine di migliorare gli standard di vita della popolazione ed in particolare dei gruppi svantaggiati quali donne, giovani e comunità isolate. L'ASEAN Charter, raccogliendo in un unico strumento tutti i principi affermati nel corso dei suoi quarant'anni di vita, aspira alla cooperazione rafforzando i vincoli tra gli Stati membri e all'integrazione economica, sociale e di sicurezza. L'articolo 5 prevede per la prima volta l'obbligo di adattare gli ordinamenti interni ai principi comuni dell'ASEAN: *“Member States shall take all necessary measures, including the enactment of appropriate domestic legislation to effectively implement the provisions of this Charter and to comply with all obligations of membership”*<sup>141</sup>. È superato il sistema dei Vertici e delle Dichiarazioni, il regolamento delle relazioni interne all'ASEAN con quest'articolo muta notevolmente, è fondato su principi condivisi e accordi vincolanti, che rinsaldano i legami giuridicamente obbliganti tra gli Stati. La Carta prevede la possibilità di ampliamento dell'ASEAN come permettevano anche le precedenti Dichiarazioni ma subordina l'allargamento all'accettazione dell'ASEAN Charter, all'abilità e alla volontà dell'eventuale nuovo membro di onorarne i principi e gli obblighi. La nuova Organizzazione è un soggetto giuridico autonomo e diverso dagli Stati Membri e punta a sostituirsi nei rapporti internazionali ai singoli Stati, permettendo ai Membri più isolati e internazionalmente poco influenti di rafforzare la loro posizione. Il conferimento della soggettività internazionale all'ASEAN è esplicitato nel preambolo della Carta, sussistono inoltre, a differenza del passato e per la prima volta, tutti gli elementi per garantirne l'effettività: “un corpus istituzionale proprio ed articolato, in grado di esprimere poteri normativi propri e regole procedurali interne in maniera autonoma, capacità normativa, consistenza organica di personale e,

---

<sup>138</sup> ASC: ASEAN Security Community.

<sup>139</sup> AEC: ASEAN Economic Community.

<sup>140</sup> ASCC: ASEAN Socio-Cultural Community.

<sup>141</sup> “The ASEAN Charter”, Association of Southeast Asian Nations, 2007. Tratto da: [www.asean.org](http://www.asean.org)

naturalmente, la chiara volontà degli Stati di costruire l'organizzazione e rispettarne le norme secondo il principio di legalità”<sup>142</sup>.

Il quadro istituzionale dell'ASEAN definito con la Carta del 2007, è il frutto di anni di stratificazioni di diversi accordi. Gli organi ASEAN sono nati nel tempo seguendo le esigenze del momento storico e politico e le modalità ritenute migliori. Ciò che emerge dal passato è la poca volontà di limitare la sovranità statale, chiaro obiettivo della deliberazione per *consensus*. In un contesto che mantiene inalterati i suoi tratti originali sono tuttavia rilevabili organi nuovi come quello volto alla tutela dei diritti umani. Nel IV capitolo della Carta ASEAN è definita la sua struttura organizzativa, caratterizzata da diversi organi e istituzioni in qualche forma collegati tra loro. L'organo più influente rimane il Vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi ASEAN, sono disciplinati poi il Consiglio per il Coordinamento formato dai ministri degli esteri degli Stati membri, i tre Consigli delle Comunità ASEAN che coordinano ciascuno uno dei tre pilastri dell'organizzazione, gli organi ministeriali di settore dell'ASEAN la presidenza dell'ASEAN, il Segretario generale assistito dal Segretariato dell'ASEAN, il Comitato dei Rappresentanti Permanenti, i Segretariati nazionali dell'ASEAN, la Commissione per i diritti umani dell'ASEAN e la Fondazione ASEAN.

Tra questa moltitudine di strumenti forse ne manca uno fondamentale, uno specifico organo giurisdizionale, anche se si è istituzionalizzato il meccanismo per la risoluzione delle controversie<sup>143</sup> tra gli Stati, mediante “i buoni uffici e/o la mediazione del Presidente dell'ASEAN o del Segretario generale”<sup>144</sup> e secondo i principi del Trattato di amicizia e cooperazione. Le questioni irrisolte potranno essere portate all'attenzione del Vertice che eserciterà dunque una funzione giurisdizionale o risolte ricorrendo all'art. 33 della Carta ONU<sup>145</sup>.

Nella nuova Carta ASEAN sono disciplinate e promosse le relazioni esterne<sup>146</sup>, aprendo l'ASEAN al dialogo e alla cooperazione con Stati ed organizzazioni regionali e internazionali,

---

<sup>142</sup> A. Amirante “ La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico” Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

<sup>143</sup> È prevista l'istituzione di sistemi di risoluzione delle controversie, tra i quali è citato solo l'arbitrato.

<sup>144</sup> A. Amirante “ La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico” Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

<sup>145</sup> Capitolo VI della Carta ONU riguardante la soluzione pacifica delle controversie. Art. 33: “Le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono, anzitutto, perseguirne una soluzione mediante negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni o accordi regionali, o altri mezzi pacifici di loro scelta.

Il Consiglio di Sicurezza, ove lo ritenga necessario, invita le parti a regolare la loro controversia mediante tali mezzi”

<sup>146</sup> Cap. XII, art. 41-46, ASEAN *Charter*.

rispettando sempre i principi e gli obiettivi della Carta. Lo sviluppo di relazioni esterne tramite l'ASEAN non esclude la possibilità agli Stati membri di concludere autonomamente accordi bilaterali o multilaterali. Singapore ed Indonesia ad esempio, hanno creato un'area di libero scambio con Australia e Nuova Zelanda.

### 3.3.2 ASEAN way

Gli organi dell'ASEAN sono accomunati da un metodo decisionale collegiale, le scelte e le attività sono adottate e svolte da organismi che comprendono un rappresentante per ogni Stato membro. Nessuna autonomia decisionale è concessa all'organizzazione. La "collegialità a dieci" fa conseguire una certa lentezza nel raggiungere gli obiettivi posti, potendo ogni Stato apporre il veto a tutte le decisioni. Tale metodo discende dalla prassi decennale del *consensus*. L'art. 20 della Carta infatti afferma che: "*As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus.*"<sup>147</sup>. Insieme al sistema dell'integrazione regionale, della gestione e del contenimento dei problemi, utilizzato tra gli Stati membri, è identificato come "ASEAN way". In passato era caratterizzato dalla preferenza all'informalità rispetto a procedure strutturate e formali e dall'utilizzo della consultazione e del *consensus* diventati poi parte della Carta. L'ASEAN way si riferiva anche al principio generale di non interferenza nelle questioni di politica interna ed estera di ciascuno Stato, che faceva trasparire una non volontà di sacrificare la propria sovranità e indipendenza in favore di un'organizzazione superiore, al rifiuto dell'uso della forza e alla risoluzione pacifica delle controversie. Di tale eredità è rimasto nell'*ASEAN Charter* il modello decisionale e di risoluzione delle controversie, ancora presente ma in modo meno marcato è la tendenza all'individualismo: "*where consensus cannot be achieved, the ASEAN Summit may decide how a specific decision can be made*"<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> "The ASEAN Charter", Association of Southeast Asian Nations, 2007. Tratto da: [www.asean.org](http://www.asean.org)

<sup>148</sup> Art. 20 comma 2, "The ASEAN Charter", Association of Southeast Asian Nations, 2007. Tratto da: [www.asean.org](http://www.asean.org)

### 3.3.3 Gli obiettivi dell'ASEAN Charter

Gli obiettivi della nuova Carta dell'ASEAN richiamano quelli preesistenti alla sua stesura e ne aggiungono di nuovi. Il mantenimento della pace, della stabilità e della sicurezza si colloca ad un livello privilegiato essendo quello delle dispute regionali un tema scottante: i conflitti in Vietnam e in Cambogia e la pressione cinese ne sono un esempio. Preservare il territorio della Regione dalle armi nucleari<sup>149</sup>, creare un mercato unico stabile e prospero “*in which there is free flow of goods, services and investment; facilitated movement of business, persons, professionals and labour; and free flow of capital*”<sup>150</sup> sono obiettivi già affermati e nuovamente evidenziati come fondamentali con l'aggiunta della menzione al lavoro anche se la circolazione delle persone non è ancora libera come previsto nell'Unione Europea, è facilitata. Le motivazioni sono rintracciabile nelle grandi differenze ancora esistenti tra i Membri dell'ASEAN, una libera circolazione dei lavoratori potrebbe diventare la causa scatenante di una migrazione di massa. Un obiettivo della nuova Carta ASEAN è infatti ridurre la povertà diminuendo il dislivello tra i vari territori e promuovendo lo sviluppo sostenibile dal punto di vista economico sociale e ambientale. Gli obiettivi più innovativi riguardano la sfera sociale della tutela delle persone che vivono in quella che diverrà la Comunità ASEAN. La Carta si propone di proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali, sviluppando le risorse umane attraverso l'istruzione e la formazione, rilanciando il benessere e la parità di accesso alla giustizia e alla salute e creano una comunità sicura. In ultimo si propone di promuovere l'identità dell'ASEAN e di mantenere l'ASEAN come soggetto guida per la cooperazione interna e come soggetto di maggior rilevanza nelle relazioni con i Paesi terzi.

---

<sup>149</sup> Nel 1995 gli Stati ASEAN firmarono: *The Southeast Asian Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty (SEANWFZ)*.

<sup>150</sup> Art. 1 comma 5, “The ASEAN Charter”, Association of Southeast Asian Nations, 2007. Tratto da: [www.asean.org](http://www.asean.org)

### 3.4 I diritti sociali e del lavoro nell'ASEAN

La forte crescita economica nella regione dell'ASEAN è solo il punto di partenza per colmare i *gap* tra gli Stati membri, per avviare uno sviluppo sostenibile e per garantire alla popolazione un lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e rispettabilità. La grande crescita demografica dei Paesi del Sud Est asiatico<sup>151</sup> con la conseguente elevata disponibilità di manodopera nasconde grandi problemi e differenze tra gli Stati. La forza lavoro dell'ASEAN è aumentata del 3,5% tra il 2000 ed il 2006. La Cambogia sperimentò una crescita esplosiva della forza lavoro pari al 52,8%, il Laos del 24,5%, le Filippine del 20% e la Malaysia del 16,6%<sup>152</sup>. La performance di un territorio dal punto di vista dell'occupazione non può essere valutata solo in termini di espansione della forza lavoro ma variabili come la qualità e le condizioni di lavoro, il salario, l'impiego minorile, la sicurezza e la salute sono parimenti importanti. La qualità del lavoro dipende in modo significativo dalla crescita della produttività poiché parte del surplus può essere ridistribuito ai lavoratori attraverso salari più elevati migliori condizioni di lavoro o investimenti in risorse umane. Considerare la produttività del lavoro aiuta dunque a comprendere alcune variabili riguardanti il lavoro. La maggior parte degli Stati ASEAN hanno inoltre beneficiato dall'apertura commerciale verso potenze estere avendo creato un aumento delle esportazioni e portato una somma ingente di lavoratori a spostarsi dall'agricoltura alla manifattura. Appurata questa forte crescita economica accompagnata dalla crescita dell'occupazione e dall'internazionalizzazione dei commerci che muta l'importanza dei diversi settori economici di un territorio, sorge spontanea la domanda su quale sia l'approccio dell'ASEAN a tali temi e specialmente quale siano gli strumenti e gli organi istituzionali previsti per la tutela del lavoro.

Diversi piccoli accenni al lavoro e alla tutela dei diritti nelle Dichiarazioni dell'ASEAN a partire dalla sua istituzione sono stati fatti, la nuova Carta dell'ASEAN prevede una Commissione per i diritti umani, nuove misure e nuove istituzioni saranno attuate ma la criticità maggiore che emergerà sarà la sua sostanziale neutralità non solo nei confronti dei conflitti interni ma anche nei confronti delle violazioni dei diritti sociali e del lavoro.

---

<sup>151</sup> Dal 1980 al 2011 la popolazione dell'ASEAN è quasi raddoppiata. Fonte: "ASEAN Statistical Yearbook 2012", [www.asean.org](http://www.asean.org)

<sup>152</sup> "Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration, Challenges and Opportunities", International Labour Office, Regional Office for Asia and the Pacific, 2007.

### 3.4.1 I diritti umani

L'ASEAN è un agglomerato di etnie lingue e religioni, di Paesi con differenti livelli di sviluppo economico e con diverse tipologie di Governo. “Vi è il più grande Paese musulmano al mondo (Indonesia); un regime militare<sup>153</sup> (Myanmar); due degli ultimi Stati comunisti al mondo (Vietnam e Laos); una monarchia assoluta (Brunei) e una monarchia costituzionale (Thailandia). Oltre ai regimi repubblicani Malaysia, Filippine, Singapore e Cambogia”<sup>154</sup>. Dall'anno della sua nascita l'ASEAN ha cercato di unire prima economicamente poi politicamente e socialmente gli Stati membri ma la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali è stata quasi inesistente, seppur le differenze degli Stati si riflettessero anche sulle diverse tipologie di garanzia. In Cambogia, ad esempio, la popolazione lotta ancora per la difesa dei diritti fondamentali dell'uomo quali la vita, in Laos non sono riconosciute le libertà fondamentali dell'uomo quali esprimere il proprio pensiero e associarsi pacificamente ed in Vietnam vige la dittatura del partito unico. La Repubblica delle Filippine pare sia lo Stato più democratico ma non è esente da contrasti religiosi<sup>155</sup> ed esecuzioni politiche. Le componenti religiose influenzano il sistema di governo, particolarmente in Malaysia, Indonesia e Brunei, stati a prevalenza islamica. Il Myanmar “è sotto gli occhi della collettività internazionale”<sup>156</sup> a causa della detenzione di prigionieri politici<sup>157</sup> e della brutale repressione delle proteste contro il regime militare<sup>158</sup>. Il regime continua indisturbato le violazioni dei diritti umani. I governi occidentali e le organizzazioni per i diritti umani chiedono che siano esercitate pressioni sul Myanmar, isolandolo ed applicando sanzioni economiche<sup>159</sup>. Il processo di democratizzazione è stato avviato ma l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani<sup>160</sup> sta controllando il perseguimento di quattro obiettivi fondamentali assunti dal Myanmar: riesaminare la legislazione nazionale, rilasciare i prigionieri politici, garantire l'effettivo funzionamento e l'assoluta indipendenza del sistema giudiziario, formare

---

<sup>153</sup> Repubblica Presidenziale *de iure*, regime militare *de facto*.

<sup>154</sup> A. Amirante “La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico” Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

<sup>155</sup> Contrasti religiosi tra cattolici e mussulmani.

<sup>156</sup> A. Amirante “La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico” Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

<sup>157</sup> In particolare il leader politico dell'opposizione Aung San Suu Kyi, è agli arresti domiciliari dal 1988. Appelli per la sua liberazione sono pervenuti da molte organizzazioni internazionali anche dall'ASEAN. È il simbolo della lotta per i diritti civili.

<sup>158</sup> In particolare nel 2007 il governo birmano uccise 13 persone e arrestò migliaia di partecipanti durante le proteste guidate dai monaci buddisti.

<sup>159</sup> Per approfondire si veda la normativa statunitense e dell'Unione Europea sulle sanzioni economiche al Myanmar.

<sup>160</sup> UNHCHR: *United Nations High Commissioner for Human Rights*.

delle forze armate per il rispetto dei diritti umani. La tutela dei diritti umani nella regione ASEAN è agli albori a causa delle numerose differenze etniche e politiche ma anche a causa del principio di non ingerenza creato al fine di evitare ogni forma di sovranità dei singoli Stati e ribadito in tutti gli accordi politici dell'ASEAN<sup>161</sup>. L'organizzazione decantando il rispetto di tale principio evita il confronto con il tema dell'assenza della tutela dei diritti umani a livello statale e regionale. Il caso del Myanmar è un chiaro esempio: L'ASEAN non ha preso alcuna misura sanzionatoria o che implicasse l'espulsione dall'organizzazione, in risposta alle reiterate violazioni dei diritti umani nel regime militare birmano scatenando le reazioni dell'Unione Europea e degli Stati Uniti<sup>162</sup>. Il tema della tutela dei diritti umani sorge per la prima volta nel 1993 durante un meeting dei ministri degli esteri dell'ASEAN nel quale si dichiara la volontà di agire a riguardo, partecipando attivamente alla loro protezione. Nel 1995 la Commissione per i Diritti Umani dell'Associazione dei giuristi dell'Asia<sup>163</sup> istituì un meccanismo per i diritti umani dell'ASEAN che propose l'istituzione di una Commissione, interna all'organizzazione di salvaguardia, solo nel 2004 si affrontò il tema dei diritti e delle libertà fondamentali. I passi successivi sono stati l'istituzione di un ente per i diritti umani e l'emanazione dell'*ASEAN Human Rights Declaration*. L'organizzazione, negli ultimi anni, sta compiendo passi avanti per ciò che concerne la tutela dei diritti umani, si vedrà se sono nella direzione giusta.

### 3.4.2 Le problematiche connesse al lavoro nel territorio ASEAN

L'ASEAN nelle sue complesse diversità presenta problematiche connesse al lavoro comuni: le discriminazioni nei luoghi di lavoro sono elevate, la povertà affligge numerosi lavoratori, l'economia informale è ancora superiore a quella formale, l'impiego minorile è diffuso, la sicurezza e la salute sul lavoro non sono garantite e le migrazioni dei lavoratori riguardano tutta la regione.

Per ciò che concerne la discriminazione nei luoghi di lavoro e in particolar modo l'occupazione femminile, emerge che le differenze più elevate sono presenti in Brunei e

---

<sup>161</sup> È confermato anche nell'*ASEAN Charter*, art. 2.

<sup>162</sup> L'Unione Europea ha interrotto i negoziati di libero scambio con l'ASEAN per tale motivo, riprendendoli solo nel 2009.

<sup>163</sup> LAWASIA: *Law Association of the Asia and the Pacific Region*.

Malaysia. In Cambogia la differenza tra l'occupazione femminile e maschile è minima, anche grazie al settore preponderante, della produzione di capi di abbigliamento, che coinvolge il lavoro di molte donne (figura 3.5)<sup>164</sup>.

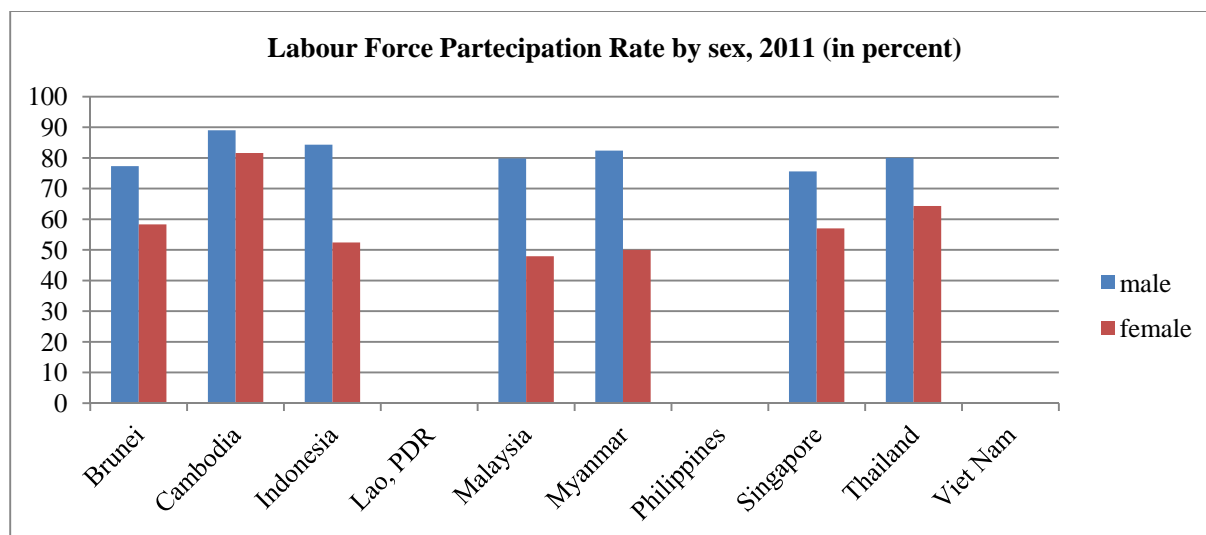


Figura 3.5. Source: ASEAN Statistical Yearbook 2012. Note: i dati di Vietnam e Laos non erano disponibili al momento della pubblicazione.

Gli Stati ASEAN, eccetto il Brunei Darussalam e il Myanmar, hanno ratificato la Convenzione fondamentale dell'Ilo riguardante la parità di trattamento in materia retributiva tra uomo e donna per lavori di uguale valore<sup>165</sup> che non tutela però le donne dalle discriminazioni in termini di tipologia di impiego a cui possono accedere e dalle cattive condizioni di lavoro. La seconda Convenzione fondamentale dell'Ilo in materia di non discriminazione nei luoghi di lavoro<sup>166</sup> riguardante il divieto di discriminazione intesa come: *“any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation”*<sup>167</sup>, è stata ratificata da solo cinque stati su otto<sup>168</sup>. Ciò ad evidenziare come l'eliminazione della

<sup>164</sup> Grafico tratto da: “Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration, Challenges and Opportunities”, International Labour Office, Regional Office for Asia and the Pacific, 2007.

<sup>165</sup> Convenzione Ilo n. 100 del 1951.

<sup>166</sup> Convenzione Ilo n. 111 del 1958.

<sup>167</sup> Art. 1, comma (a), Convenzione 111.

<sup>168</sup> Ratificata da: Cambogia, Indonesia, Laos, Myanmar, Vietnam.

discriminazione non solo dal punto di vista retributivo, non sia ancora prassi nei singoli Stati ASEAN.

Le persone povere, identificate dalla Banca Mondiale come coloro che vivono con meno di due dollari statunitensi al giorno, nel 2006 erano circa 150 milioni su 263 milioni di lavoratori totali del territorio dell'ASEAN. Tra i poveri sono identificati 28,5 milioni di lavoratori che vivono in una situazione di povertà estrema, ovvero con meno di un dollaro statunitense al giorno. Più della metà della popolazione ASEAN vive con due dollari statunitensi al giorno. Non sono considerati estremamente poveri ma il loro standard di vita non è sicuramente sano e dignitoso. Moltissimi disagiati lavorano per numerose ore al giorno in settori poco produttivi e con un salario che non gli permette di uscire dalla condizione di miseria. La possibilità di accedere ad un'occupazione dignitosa diventa prioritaria per la cancellazione della povertà. In Cambogia l'80% dei lavoratori vive con due dollari statunitensi al giorno, il 70% in Laos ed il 66% nelle Filippine. La sfida alla povertà non può essere affrontata separatamente a quella delle disuguaglianze di reddito. Quando le disparità di salario crescono i lavoratori poveri sono coloro che non beneficiano dell'aumento della produttività e della crescita economica in generale.

La dilagante presenza dell'economia informale inoltre non aiuta a trovare risposte alla sfida della povertà essendo caratterizzata da deficit di *decent work* in termini di scarsa qualità, sotto produttività e basse remunerazioni. I lavori non regolamentati non sono e non possono essere protetti dalla legge e sono caratterizzati dall'assenza totale di diritti ai lavoratori e dalla mancanza di una rappresentanza comune che abbia voce riguardo ai diritti sociali dei lavoratori. Il legame tra povertà, economia informale e tutela dei lavoratori non è riconosciuto formalmente ma sicuramente esiste una correlazione tra le persone povere che si vedono costrette ad accettare qualsiasi tipologia di lavoro incrementando l'economia informale che non tutela i lavoratori e non garantisce standard anche dal punto di vista retributivo e la povertà, instaurando in tal modo un circolo vizioso. Dati del 2006 confermano che il 60% della forza lavoro dell'ASEAN lavora nell'economia informale<sup>169</sup>. La percentuale è sicuramente sottostimata, non potendo avere una stima certa del lavoro non regolato.

La disoccupazione giovanile è cresciuta a seguito dell'aumento demografico e delle migrazioni della forza lavoro verso la città e della difficoltà di assorbimento di un numero

---

<sup>169</sup> "Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration, Challenges and Opportunities", International Labour Office, Regional Office for Asia and the Pacific, 2007.

così elevato di nuovi lavoratori nel mercato. L'accesso più facile a lavori dignitosi può aiutare i giovani a non cadere mai nel circolo vizioso della disoccupazione e della sottooccupazione.

L'ingente presenza di lavoro minorile nel territorio ASEAN, preferito all'impiego dei giovani adatti al lavoro è una nota amara per gli Stati membri. Nelle Filippine ad esempio nel 2005 lavoravano 0,8 milioni di bambini di età compresa tra i cinque e i quattordici anni, nonostante 1,3 milioni di giovani fossero disoccupati. La domanda di lavoro dovrebbe essere riorientata verso i giovani in cerca di impiego. I ragazzi maggiori dell'età minima in cui è concesso avere un impiego ma non ancora diciottenni sono liberi di lavorare tranne nel caso in cui siano sottoposti alle peggiori forme di lavoro minorile. Ciò nonostante 51,9 milioni di giovani compresi tra i quindici e i diciassette anni praticano lavori pericolosi<sup>170</sup>. Il lavoro minorile tende ad aggravare la situazione della sotto occupazione giovanile: i bambini non potendo completare la formazione scolastica e lavorativa diventeranno giovani adulti poco pronti a competere nel mercato del lavoro. L'educazione e la formazione delle abilità lavorative diventano necessarie per prevenire il lavoro minorile e per migliorare l'occupazione dei giovani. La formazione scolastica rappresenta uno degli obiettivi fondamentali degli Stati ASEAN al fine di limitare l'occupazione infantile e aumentare le opportunità di accesso ad un lavoro dignitoso e produttivo, al *decent work* come inteso dall'Ilo. La sfida dell'occupazione giovanile è influenzata anche dalle migrazioni nazionali e transnazionali. Tutti gli Stati membri dell'ASEAN hanno ratificato la Convenzione fondamentale dell'Ilo riguardante il divieto delle peggiori forme di lavoro minorile<sup>171</sup>. Anche se nella carta gli Stati ASEAN si manifestano contro il lavoro minorile da uno studio dell'Ilo di marzo del 2014 sul Vietnam, ad esempio, emerge che il 9,6% di bambini compresi tra i cinque e i diciassette anni sono lavoratori. Studi sugli altri Stati membri non troverebbero informazioni che si allontanano molto dalla situazione vietnamita. La necessità di una regolazione regionale dei diritti umani e dei diritti sociali dei lavoratori anche per regolare il lavoro minorile è sempre più marcata.

Un'ulteriore peculiarità lavorativa connessa al territorio ASEAN è la grande tendenza alle migrazioni. La mobilità lavorativa è un elemento importante per la Comunità economica e per quella socio culturale, crea potenziali benefici per entrambi gli Stati protagonisti del flusso migratorio, riconducibili ad un aumento della produttività, delle retribuzioni e degli standard di vita dei lavoratori. L'implementazione di efficaci politiche migratorie gioca un ruolo

---

<sup>170</sup> "Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration, Challenges and Opportunities", International Labour Office, Regional Office for Asia and the Pacific, 2007.

<sup>171</sup> Convenzione n. 182 del 1998. Il Myanmar ha ratificato la Convenzione n. 182 ma entrerà in vigore nel dicembre del 2014.

cardine nel determinare il successo dell'integrazione nella regione. L'assenza di regolamentazione porterebbe d'altro canto ad uno sfruttamento del fenomeno che annienterebbe i plausibili benefici derivanti dalla mobilità della forza lavoro. I lavoratori del Sud Est asiatico migrano principalmente verso altri Stati ASEAN, ma anche verso Paesi sviluppati come gli Stati Uniti. Gli Stati ASEAN assorbono i lavoratori migranti in modo differente tra loro, ciò dipende dalle differenze demografiche ed economiche di ciascun territorio e dalla prossimità geografica. Il 90% della forza lavoro del Myanmar, stimata essere 1,6 milioni, lavora in altri Stati ASEAN, in modo particolare nella confinante Thailandia che ospita anche la maggior parte dei lavoratori migranti provenienti dalla Cambogia e dalla Repubblica Popolare Democratica del Laos. I lavoratori indonesiani migrano maggiormente in Malaysia che ha un prodotto interno lordo tre volte superiore a quello indonesiano. I principali Paesi ospitanti delle migrazioni intra-ASEAN sono la Thailandia e la Malaysia (Tabella 3.1)<sup>172</sup> accogliendo il 35% dei lavoratori, segue Singapore col 21% e la Cambogia col 6% di lavoratori migranti provenienti dai confinanti Thailandia e Vietnam.

#### Bilateral estimates of migrant stocks in ASEAN (Thousand), 2006

Source	Destination										
	Brunei	Cambodia	Indonesia	Lao, PDR	Malaysia	Myanmar	Philippines	Singapore	Thailand	Viet Nam	ASEAN
Brunei	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Cambodia	0	0	0	2	7	0	0	0	232	0	241
Indonesia	6	0	0	0	1215	0	5	96	1	0	1323
Lao, PDR	0	1	0	0	0	0	0	0	257	0	258
Malaysia	68	1	0	0	0	0	0	994	3	0	1066
Myanmar	0	0	0	0	92	0	0	0	1382	0	1475
Philippines	23	1	0	0	353	0	0	136	3	0	516
Singapore	3	1	0	0	87	0	0	0	2	0	92
Thailand	11	129	0	3	86	0	0	0	0	0	229
Viet Nam	0	157	0	15	86	0	1	0	20	0	279
ASEAN	111	290	0	20	1925	0	8	1226	1900	0	5481

Tabella 3.1. Sources: Malaysia Department of Statistics; Philippines Overseas Employment Administration (POEA); Thailand Ministry of Labour; University of Sussex; and World Bank, <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>.

I lavoratori migranti sono occupati maggiormente in mansioni riguardanti la cura domestica, l'edilizia, l'agricoltura e la manifattura che necessita un'alta intensità di manodopera. Le donne sono sempre in modo più preponderante protagoniste dei fenomeni migratori. Nel 2006 il 72% delle lavoratrici filippine migrarono verso altri Stati ASEAN. I movimenti dei

<sup>172</sup> Tabella tratta da: "Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration, Challenges and Opportunities", International Labour Office, Regional Office for Asia and the Pacific, 2007.

lavoratori da Stati che mediamente offrono ai lavoratori salari bassi verso Stati dove la retribuzione è più equa genera benefici sia nello Stato d'origine che in quello ospitante. Per lo Stato destinatario dei flussi migratori significa maggior contributo alla crescita della produttività e attenuazione della scarsità di manodopera, per lo Stato d'origine le migrazioni hanno un impatto positivo sulla riduzione della povertà. A fronte dei benefici esistono anche dei costi rintracciabili nel fenomeno definito “fuga dei cervelli” ossia la perdita di lavoratori con elevate competenze tecniche e teoriche e nel problema delle migrazioni irregolari che non permettono una gestione ottimale delle migrazioni intra-regionali. La Thailandia e la Malaysia essendo gli Stati più coinvolti dalle migrazioni all'interno dei territori ASEAN sono anche i più colpiti dal fenomeno dei lavoratori migranti irregolari. Le risposte iniziali riguardarono la possibilità data ai lavoratori di registrarsi regolarmente presso lo Stato ospitante ma non riuscì a risolvere il problema. Entrambe le Nazioni negoziarono allora accordi bilaterali con gli Stati dai quali provenivano maggiormente i lavoratori ma tuttora non sono chiari i termini di tali accordi. La Malaysia ha decretato inoltre che i lavoratori ammissibili all'interno dei propri confini nazionali debbano provenire solamente da dodici Stati indicati<sup>173</sup>. La Thailandia ha firmato un *Memoranda of Understanding* con gli Stati dai quali provengono maggiormente i lavoratori (Cambogia, Laos e Myanmar) per consentir loro di lavorare legalmente nel territorio thailandese ed ottenere anche i documenti necessari. Numerosi fattori hanno contribuito alla costante crescita del fenomeno migratorio, sopra tutti la crescita squilibrata e le marcate differenze di reddito e qualità della vita e del lavoro tra gli Stati ASEAN ma anche le affinità tra regioni divise da un confine statale hanno facilitato lo spostamento dei lavoratori verso un altro Stato confinante più ricco. Questi fattori continueranno a stimolare l'esodo dei lavoratori verso migliori opportunità. La gestione problematica dei flussi migratori e la difficoltà di proteggere i diritti dei lavoratori migranti a prescindere dalla loro nazionalità, superando in tal modo le insufficienti azioni di Thailandia e Malaysia, ha indotto l'ASEAN a implementare uno dei primi strumenti di tutela dei diritti dei lavoratori.

Assicurare la salute e la sicurezza sul lavoro rappresenta una sfida fondamentale sia per i lavoratori che per i datori di lavoro nella regione dell'ASEAN. Gli incidenti e le malattie professionali influenzano la vita degli individui ma anche la produttività e la redditività delle imprese e il benessere dell'intera società. I lavoratori più poveri, meno istruiti e formati sono coloro che subiscono i danni maggiori insieme a donne, bambini, disabili, lavoratori migranti

---

<sup>173</sup> Cambogia, Indonesia, Laos, Myanmar, Filippine, Thailandia, Vietnam, India, Nepal, Kazakistan, Turchia e Uzbekistan.

e minoranze etniche. Gli Stati membri dell'ASEAN riportano differenti statistiche sull'incidenza di sinistri sul luogo di lavoro. È difficile comparare le differenze poiché è necessario considerare le diverse strutture industriali in cui è specializzato uno Stato e le diverse modalità di rilevamento del tasso di incidenti. In Thailandia ad esempio per il calcolo del tasso degli incidenti sono incluse le lesioni che provocano meno di tre giorni di malattia, mentre in Malaysia solo quelle che comportano un'assenza dal luogo di lavoro superiore a quattro giorni<sup>174</sup>. L'aumento del tasso di incidenti può essere legato anche alla maggiore regolazione del lavoro o al forte sviluppo industriale. Le malattie professionali nel territorio del Sud Est asiatico sono principalmente causate dall'utilizzo esteso di pesticidi in agricoltura, dalle polveri sottili del carbone nelle miniere e dai macchinari delle fabbriche ma in generale dalla poca attenzione e importanza che è attribuita alla sicurezza e alla salute sul luogo di lavoro. Gli Stati ASEAN hanno progressivamente potenziato i programmi nazionali di *Occupational Safety and Health* (OSH) consci dell'importanza che hanno sui lavoratori, sull'economia e sulla società e al fine di porsi in linea con le direttive dell'Ilo in materia<sup>175</sup>. Ad esempio il programma nazionale OSH cambogiano prevede sistemi di ispezione nei luoghi di lavoro e di controllo di conformità con la normativa nazionale, il supporto alla parte debole della forza lavoro come le donne e i minori e l'implementazione di norme igieniche nel posto di lavoro. Nel contesto della globalizzazione è prioritario che i singoli Stati continuino a supportare i programmi OSH collaborando con i lavoratori e i datori di lavoro, attori che svolgono un ruolo di primo piano nell'applicazione delle norme e nel controllo del loro rispetto. Anche il ruolo dei Governi si profila fondamentale, dovrebbero applicare misure di controllo e rendicontazione degli incidenti uniformi tra gli Stati per comprendere realmente la portata del fenomeno, implementare programmi di sensibilizzazione del problema della sicurezza e della salute dei lavoratori ed elevare la questione al livello regionale, includendo l'ASEAN nella lotta per la tutela dei lavoratori magari con un programma OSH comune a tutti gli Stati membri. È da sottolineare però che ciò sarebbe una soluzione realmente effettiva solo se all'interno del sistema ASEAN fossero implementate misure per il controllo e l'eventuale applicazione di sanzioni agli Stati inadempienti.

In un'epoca di rapidi mutamenti strutturali e di forte pressione competitiva proteggere i lavoratori è essenziale. La risposta dell'ASEAN alle problematiche connesse al lavoro come

---

<sup>174</sup> “Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration, Challenges and Opportunities”, International Labour Office, Regional Office for Asia and the Pacific, 2007.

<sup>175</sup> Per approfondire si veda: *Ilo Promotional Framework for OSH Convention*, 2006 (n. 187).

la povertà, le migrazioni, la sicurezza, le discriminazioni ed il lavoro minorile arriva tramite nuovi strumenti e strutture istituzionali finalizzati alla tutela dei diritti sociali dei lavoratori.

### 3.4.3 Gli strumenti dell'ASEAN legati al lavoro

L'ASEAN nei suoi quasi cinquant'anni di vita e nelle sue diverse evoluzioni non ha lasciato molto spazio ai temi della tutela dei diritti sociali e del lavoro. Solamente nell'ultimo decennio le occasioni di dialogo sociale si sono moltiplicate, sono state create piattaforme di discussione a livello regionale e internazionale per implementare i diritti dei lavoratori. I risultati sono:

- a) *“ASEAN Declaration on the Protection and the Promotion of the Rights of Migrant Workers”* (2007);
- b) *“ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint”* (2009);
- c) *“ASEAN Guidelines on Good Industrial Relations Practices”* (2010);
- d) *“ASEAN Human Rights Declaration”* (2012).

- a) *“ASEAN Declaration on the Protection and the Promotion of the Rights of Migrant Workers”*

La crescente mobilità della forza lavoro tra i territori ASEAN e il rilievo delle problematiche ad essa connesse ha portato alla stipula della Dichiarazione sulla protezione e promozione dei diritti dei lavoratori migranti, il 13 gennaio 2007 nella città di Cebu, nelle Filippine. L'ASEAN, richiamando la II Dichiarazione di Bali, il programma d'azione di Ventiane e la Dichiarazione Universale sui Diritti Umani, riconosce l'importanza dei lavoratori migranti per la società e per l'economia regionale, la responsabilità di ciascun Governo di assicurarne la protezione e la sovranità nazionale nel determinare le proprie politiche sulle migrazioni. Le migrazioni intra regionali hanno contribuito al dinamismo economico e stimolato la riduzione della povertà ma allo stesso tempo hanno fatto emergere questioni riguardanti politiche sociali e del lavoro. Una parte significativa di lavoratori attualmente è impiegata irregolarmente ed è vulnerabile a qualsiasi forma di sfruttamento professionale. Per rispondere alle necessità di ammissioni regolari dei migranti, di assicurare trattamenti equi a tutti i lavoratori, di registrare i lavoratori illegali e di penalizzare i datori di lavoro che favoriscono l'assunzione di migranti

irregolari è stata implementata la Dichiarazione. Il *Multilateral Framework on Migration* dell'Ilo, attraverso i principi non vincolanti sulle buone pratiche per un approccio basato sui diritti al tema dei lavoratori migranti, è una fonte di ispirazione positiva per migliorare la gestione delle migrazioni nella regione. Se ben governata la mobilità della forza lavoro potrebbe diventare una fonte di vantaggio comparato nell'ambiente globale. La *Declaration on the Protection and the Promotion of the Rights of Migrant Workers* dichiara quali principi generali la promozione dell'intero potenziale professionale e della dignità dei lavoratori migranti, in un clima di libertà, equità e stabilità in accordo con le leggi, i regolamenti e le politiche degli Stati membri dell'ASEAN; l'incentivo alla cooperazione tra Stati d'origine dei migranti e Stati riceventi che per ragioni umanitarie dovrebbero sostenerli anche se irregolarmente presenti nel territorio statale; l'importanza di applicare i diritti fondamentali e di rispettare la dignità di ciascun lavoratore. Gli obblighi in capo allo Stato di destinazione delle migrazioni sono assicurare ai lavoratori migranti un accesso adeguato al sistema giuridico e legale nel caso di violenze, discriminazioni, abusi o sfruttamenti, facilitare l'esercizio delle funzioni consolari alle autorità diplomatiche dello Stato di origine qualora il lavoratore immigrato fosse arrestato, imprigionato o detenuto in qualsiasi altro modo e promuovere una protezione equa e giusta del lavoratore, una retribuzione e la possibilità di accedere al *decent work*. Gli obblighi a capo dello Stato d'origine sono invece assicurare ai propri cittadini un accesso all'impiego o a mezzi di sostentamento come alternative plausibili alla migrazione, proteggere i propri lavoratori anche all'estero e promuovere politiche di reinserimento in caso di rimpatrio. L'impegno dell'ASEAN riguarda invece "*Promote decent, humane, productive, dignified and remunerative employment for migrant workers;*"<sup>176</sup>, prendendo misure concrete per ostacolare il contrabbando e il traffico di persone introducendo anche rigide penalità per coloro coinvolti in tali attività, inducendo lo sviluppo di uno strumento per la promozione e la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e vincolando il Segretario Generale ad emanare un report annuale sui progressi dell'implementazione di tale Dichiarazione.

---

<sup>176</sup> ASEAN *Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. [www.asean.org](http://www.asean.org)

b) “ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint”

Nell'ottobre del 2003 i leader dell'ASEAN adottarono la II Dichiarazione di Bali che si proponeva di creare una Comunità entro il 2020 basata su tre pilastri, *political and security community*, *economic community* e *sociocultural community*, fortemente interrelati al fine di sostenere gli obiettivi comuni di mantenimento della pace, della stabilità e della prosperità nella regione. Nel gennaio 2007 durante il dodicesimo summit dell'ASEAN a Cebu l'obiettivo di una Comunità economica politica e socio-culturale fu anticipato al 2015, nel novembre del 2007 prese vita definitivamente la Comunità socio-culturale dell'ASEAN (ASCC). Gli obiettivi principali di tale Comunità sono l'avvicinamento delle Nazioni e delle persone dell'ASEAN forgiando un'identità comune e una società sostenitrice del benessere e della qualità della vita di ogni singolo. L'ASEAN assegna per la prima volta la stessa importanza alla sfera economica, politica e sociale. Gli obiettivi di natura politica e di sicurezza sono presenti sin dalla nascita dell'ASEAN, gli obiettivi di natura economica sono subentrati pochi anni dopo. Quarant'anni dopo essersi legati tra loro gli Stati ASEAN hanno compreso l'importanza delle politiche sociali e di tutela dei lavoratori, non solo attraverso Dichiarazioni d'impegno ma trasformando la struttura dell'organizzazione ed equiparando l'importanza dei tre pilastri. L'ASCC ha come obiettivo anche la promozione dello sviluppo sostenibile, della cooperazione, della responsabilità collettiva, del rispetto delle libertà fondamentali, dell'uguaglianza di genere, dei diritti umani e della giustizia sociale, rispettando le diverse culture, religioni e lingue delle popolazioni nello spirito dell'unione e nella diversità, inoltre si propone di attenuare i gap esistenti tra i diversi Stati membri. L'ASEAN nel *Socio-Cultural Community Blueprint* affronta le problematiche connesse al lavoro supra discusse. Si propone di sostenere il benessere e lo sviluppo delle persone garantendo loro un giusto accesso alla possibilità di migliorare la propria esistenza considerando in tal senso l'educazione e la formazione una priorità. Solo sostenendo la scolarizzazione di numerose aree rurali sarà possibile diminuire il tasso di lavoro minorile e migliorare la qualità del lavoro a cui i giovani possono ambire. L'inclusione del *decent work* nella cultura lavorativa asiatica e in tutte le pratiche per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro è promossa tramite il monitoraggio del mercato del lavoro e delle risorse umane da parte dei Governi, attraverso strutture di supporto nazionali, creando una rete di esperti in merito alle relazioni industriali e implementando un piano d'azione OSH (*Occupational Safety and Health*). Attraverso la Comunità socio culturale l'ASEAN si propone di sradicare la povertà estrema dal suo territorio, complice dell'economia informale e nemica del *decent*

*work*, rilanciando l'importanza del benessere delle persone e della creazione di una società giusta all'interno della quale tutti i lavoratori possano esprimere le proprie peculiarità e trovare risposte alle esigenze personali. La creazione di una rete di sicurezza sociale e la protezione dagli impatti negativi dell'integrazione e della globalizzazione si colloca sulla scia di tali provvedimenti. La Comunità socio culturale si pone anche obiettivi di protezione dei diritti e del benessere delle persone più deboli all'interno della società quali donne, bambini, disabili e lavoratori migranti. Dichiarando apertamente la volontà di non contraddire ma di promuovere i principi della Dichiarazione sulla protezione e promozione dei lavoratori migranti, l'ASCC rilancia il tema dei diritti e della giustizia sociale. Propone la creazione di politiche migratorie protettive della dignità dei lavoratori istituzionalizzando l'*ASEAN Forum on Migrant Labour* come piattaforma di discussione sul tema delle migrazioni, intensificando gli sforzi volti alla protezione dei diritti umani di tutta la popolazione indistintamente e riaffermando tutti i principi enucleati nell'*ASEAN Declaration on the Protection and the Promotion of the Rights of Migrant Workers*. È inoltre promossa la Responsabilità sociale d'impresa (CRS)<sup>177</sup> come strumento di tutela dei diritti sociali dei lavoratori inserito nel contesto aziendale. In conclusione del progetto della Comunità socio culturale sono definiti i meccanismi di monitoraggio e di implementazione. Gli Stati sono i responsabili dell'implementazione degli obiettivi fissati e sono monitorati dal Segretariato dell'ASEAN. Il controllo dell'attuazione dell'ASCC *Blueprint* è un grande sviluppo rispetto alla situazione precedente ma nel momento in cui un comportamento non in linea con gli obiettivi dell'ASEAN è messo in atto non sono stati previsti strumenti sanzionatori.

c) “*ASEAN Guidelines on Good Industrial Relations Practices*”

Per rilanciare la competitività dell'ASEAN in un'epoca di globalizzazione, di crescente integrazione economica e di rapidi mutamenti nel contesto di business, è stato necessario stabilire dei Principi guida per intrattenere delle buone relazioni industriali. Il Ministero del lavoro dell'ASEAN adotta tali principi considerato che il rispetto delle libertà fondamentali, la promozione della giustizia sociale e la protezione dei diritti umani sono tra i più importanti obiettivi della Carta e che la prassi delle relazioni industriali si basi su una cooperazione

---

<sup>177</sup> CSR: *Corporate Social Responsibility*; per approfondimenti si veda la normativa sulla CSR.

tripartita e richiede continui aggiustamenti. Una struttura legale solida è fondamentale per l'adempimento di importanti obiettivi e deve tenere in considerazione le diverse condizioni socio economiche nazionali per garantire e proteggere i diritti fondamentali dei datori di lavoro di gestire il proprio business in modo responsabile e ragionevole e dei lavoratori di avere condizioni di lavoro giuste ed eque per ciò che concerne la retribuzione, il luogo di lavoro che non deve essere malsano e la possibilità di partecipare alle decisioni aziendali che li coinvolgono. In tale premessa sono evidenziate e tutelate le differenze esistenti tra gli Stati ASEAN ed anche le diverse esigenze delle due parti coinvolte nell'impiego: il datore e il prestatore di lavoro. Uno dei principi guida riguarda i *fundamental rights of employers and workers*, identificati nella libertà di associazione e di contrattazione collettiva. Ai lavoratori è garantito la libertà di organizzarsi, perseguire i propri interessi ed esprimere il proprio pensiero "*their voice needs to be heard and taken into account in good faith*"<sup>178</sup>. La libertà di associazione e di contrattazione collettiva è anche uno dei quattro *Core Labour Standards* enucleato dall'Ilo in due Convenzioni fondamentali che sono state ratificate solo da alcuni Stati membri<sup>179</sup>, in contrasto con quanto annunciato nelle *Guidelines*. La Contrattazione collettiva è disposto che sia affrontata in "buona fede" da entrambe le parti. In assenza di sindacati di lavoratori o di datori di lavoro essi devono consultarsi e gestire le dispute seguendo il regolamento interno agli Stati chiamati in causa facilitando in ogni caso la risoluzione pacifica delle controversie. Il lavoro non è considerato una *commodity*, è un mezzo attraverso il quale perseguire il benessere materiale e spirituale in condizioni di libertà, dignità e sicurezza economica, "*Work ought to be a source of dignity and fulfilment and not of exploitation and frustration*"<sup>180</sup>. Un sistema di relazioni industriali di successo deve possedere un meccanismo per la risoluzione delle dispute equo, economico e tempestivo per assicurare ad entrambe le parti l'accesso e l'effettività dello strumento, che può essere la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato o la sentenza. In conclusione è sottolineata l'importanza del tripartitismo: i Governi degli Stati ASEAN, i datori e i prestatori di lavoro devono instaurare tra loro un dialogo sociale al fine di assicurare condizioni di lavoro dignitose e un equo sviluppo economico e sociale. L'*ASEAN Guidelines on Good Industrial Relations Practices* è un documento che rivoluziona la concezione del lavoro e del lavoratore

---

<sup>178</sup> ASEAN *Guidelines on Good Industrial Relations Practices*. [www.asean.org](http://www.asean.org)

<sup>179</sup> La Convenzione n. 87 *Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention* è stata ratificata da Cambogia, Indonesia, Myanmar e Filippine; la Convenzione n. 98 *Right to Organise and Collective Bargaining Convention* è stata ratificata da Cambogia, Indonesia, Laos, Filippine e Singapore.

<sup>180</sup> ASEAN *Guidelines on Good Industrial Relations Practices*. [www.asean.org](http://www.asean.org)

del Sud Est asiatico instaurando una prassi che se scrupolosamente applicata migliorerà e risolverà molte delle problematiche lavorative.

d) “*ASEAN Human Rights Declaration*”

In occasione del ventunesimo Vertice ASEAN tenutosi a Phnom Penh il 12 novembre 2012 gli Stati membri adottano la Dichiarazione sui diritti umani. Riaffermano l'importanza e l'aderenza della presente Dichiarazione all'ASEAN Charter in particolar modo alle norme riguardanti la promozione e la tutela dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dei principi di democrazia. Inoltre ricordano la coerenza delle nuove disposizioni con la Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>181</sup>, con lo Statuto delle Nazioni Unite<sup>182</sup>, con la Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione sui diritti umani<sup>183</sup> e con tutti gli strumenti internazionali volti alla tutela dei diritti umani dei quali gli Stati ASEAN sono parte. Una menzione speciale è riservata in apertura della Dichiarazione alla tutela dei diritti delle donne in particolar modo è richiamata la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro di esse, che sottintende la tutela maggiore di cui necessitano anche nei luoghi di lavoro. In tal senso è scritta la norma che protegge e garantisce il diritto alla maternità: “*Special protection should be accorded to mothers during a reasonable period as determined by national laws and regulations before and after childbirth. During such period, working mothers should be accorded paid leave or leave with adequate social security benefits*”<sup>184</sup>. Nuovamente è posto l'accento dunque sulle categorie umane più svantaggiate come donne, bambini, disabili e lavoratori migranti che meritano una tutela mirata. Tra i principi generali della Dichiarazione ASEAN sui diritti umani come la libertà e l'uguaglianza di fronte alla legge senza distinzioni di genere, razza, lingua, religione, opinione politica o stato sociale, emergono disposizioni funzionali alla tutela del lavoro. Sono, in aggiunta al diritto alla maternità, la libertà di movimento, che allude alla libertà dei lavoratori di migrare, il diritto di lavorare, di scegliersi liberamente l'impiego, senza costrizioni o minacce e di avere la possibilità di esercitare un lavoro dignitoso in

---

<sup>181</sup> Redatta dalle Nazioni Unite nel 1948.

<sup>182</sup> Lo Statuto delle Nazioni Unite (o Carta delle Nazioni Unite) è l'accordo istitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), firmato nel 1945.

<sup>183</sup> La Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione, conosciuta come VDPA (Vienna Declaration and Programme of Action) è una dichiarazione sui diritti umani adottata durante la Conferenza mondiale sui diritti umani il 25 giugno 1993.

<sup>184</sup> ASEAN Human Rights Declaration and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration. [www.asean.org](http://www.asean.org)

condizioni vantaggiose. Sono previste inoltre disposizioni per fronteggiare la piaga della disoccupazione, individuando nel lavoro uno strumento di realizzazione e perseguimento del benessere personale. È riconosciuto a ciascuna persona il diritto di formare sindacati o di farne parte al fine di proteggere i propri interessi personali, senza infrangere le disposizioni nazionali. Gli Stati ASEAN attraverso tale Dichiarazione ma anche mediante una pressoché unanime ratifica delle due Convenzioni fondamentali dell'Ilo in materia, condannano lo sfruttamento del lavoro minorile e dei giovani: *“Those who employ children or young people in work harmful to their morals or health, dangerous to life, or likely to hamper their normal development, including their education should be punished by law”*<sup>185</sup>. È condannato il lavoro che provochi danni sia fisici che morali o che ostacoli il normale sviluppo di un bambino o che non gli consenta di ricevere una regolare istruzione. Il diritto all'educazione è riconosciuto a tutte le persone, differenziando l'obbligatorietà secondo il livello della formazione<sup>186</sup>. È lasciata alla normativa particolare di ciascuno Stato la definizione dell'età sotto la quale il lavoro minorile deve essere proibito e punito dalla legge. Il meccanismo coercitivo sottolinea l'importanza che i Membri dell'ASEAN infondono alla proibizione dello sfruttamento del lavoro minorile.

#### 3.4.4 La struttura istituzionale dell'ASEAN legata al lavoro

Il capitale umano nel rilancio della competitività del Sud Est asiatico svolge un ruolo fondamentale. L'ASEAN infatti riconosce l'importanza dei 285 milioni di lavoratori attivi nel territorio<sup>187</sup> ma in particolar modo si impegna nello sviluppo della qualità della forza lavoro e della tutela sociale dei lavoratori promuovendo il *decent work*. L'impegno dell'ASEAN per il lavoro è condotto dall'*ASEAN Labour Ministers Meeting* (ALMM), al quale fa capo il *Senior Labour Officials Meetings* (SLOM) che monitora il progresso e l'implementazione del programma ALM. Con la continua crescita della cooperazione nelle tematiche del lavoro lo SLOM ha stabilito quattro corpi sussidiari (SLOM-WG; ACMW; ASEAN-OSHNET; SLOM-

---

<sup>185</sup> ASEAN Human Rights Declaration and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration. [www.asean.org](http://www.asean.org)

<sup>186</sup> La formazione primaria deve essere garantita a tutti, quella secondaria deve essere accessibile a tutti mediante i mezzi appropriati, quella tecnica e vocazionale deve essere generalmente accessibile, la formazione universitaria deve essere equamente accessibile a tutti in base al merito.

<sup>187</sup> Fonte: [www.asean.org](http://www.asean.org)

WG-HIV) e nell'ASEAN Charter è stata istituzionalizzata la Commissione intergovernativa sui diritti umani (AICHR).

La struttura istituzionale dell'ASEAN legata al lavoro:

- a) *ASEAN Labour Ministers (ALM)*
- b) *Senior Labour Officials Meetings (SLOM)*
- c) *SLOM Working Group on Progressive Labour Practices to Enhance ASEAN Competitiveness (SLOM-WG)*
- d) *ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (ACMW)*
- e) *Occupational Safety and Health Network (ASEAN-OSHNET)*
- f) *SLOM Working Group on HIV Prevention and Control in the Workplace (SLOM-WG-HIV)*
- g) *ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights (AICHR)*

- a) *ASEAN Labour Ministers*

L'articolo 10 dell'ASEAN Charter definisce gli organi ministeriali settoriali, le loro funzioni e la possibilità che hanno di avvalersi di funzionari ed organi sussidiari per il perseguimento dei propri fini istituzionali o delegati. L'allegato 1 alla Carta in particolare istituzionalizza l'ASEAN Labour Ministers, anche se la sua azione ha origini più lontane. Il primo ASEAN Labour Ministers Meeting fu tenuto nell'aprile del 1975 a Jakarta. Dal 2000 gli studi dell'ASEAN sul lavoro e sullo sviluppo delle risorse umane sono condotti in base all'ALM Work Plan con il fine di preparare la forza lavoro ad affrontare le sfide della globalizzazione e della liberalizzazione dei commerci. Le cinque priorità iniziali del piano di lavoro riguardavano le aree a maggiore intensità di lavoratori, la mobilità del lavoro, il monitoraggio del mercato del lavoro, la protezione sociale dei lavoratori e la cooperazione tripartita, tra lavoratori, datori di lavoro e Governi. Nel 2006 l'ALM convenne fosse importante aggiungere al piano di lavoro una sesta area di priorità ossia la sicurezza e la salute del lavoro (OSH)<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> OSH: *Occupational Safety and Health*.

Da allora nuove aree di lavoro sono emerse, ad esempio la protezione e la promozione dei diritti dei lavoratori migranti, la salute pubblica nei luoghi di lavoro e le implicazioni lavorative degli accordi commerciali, arrivando a definire il programma di lavoro dell'ALM per il quinquennio 2010-2015. Esso fornisce una sintesi coerente delle linee guida sulle quali si basano le azioni in corso, tenute dall'ALM o dai corpi sussidiari e suggerisce possibili aree di interesse futuro. La funzione pratica dell'ALM consiste dunque nel coordinare e implementare le politiche riguardanti il lavoro, attraverso i suoi corpi sussidiari e in alcuni frangenti svolgere un ruolo attivo nella stesura dei testi programmatici relativi alle pratiche sul lavoro. Ad esempio l'ALM ha implementato direttamente le *Guidelines on Good Industrial Relations Practices*.

Lo scopo dell'ALM *Work Programme* si è evoluto nel tempo, dalle cinque aree d'interesse iniziali ad una struttura più complessa, articolata in quattro priorità, ognuna delle quali cela molteplici obiettivi intermedi, implementati a seconda della tematica da uno o più corpi sussidiari dell'ALM.

Le priorità dell'ALM *Work Programme* (2010-2015) riguardano il fondamento legale delle disposizioni sul lavoro al fine che il lavoratore sia protetto dal diritto, la capacità istituzionale dei Governi di sovrintendere l'applicazione delle leggi e dei regolamenti sul lavoro, i partner sociali per instaurare un dialogo sociale ad un livello nazionale e regionale e lo sviluppo del mercato e della forza lavoro. Il fondamento legale è basilare al fine di assicurare la protezione legale dei diritti dei lavoratori e delle condizioni di lavoro. Si articola nella promozione delle migliori pratiche nelle politiche e leggi riguardanti il lavoro e nella protezione e promozione dei diritti dei lavoratori, inclusi quelli dei lavoratori migranti. I diritti dei lavoratori e dei sindacati sono tutelati dalla legislazione nazionale. Per promuovere la protezione dei lavoratori gli Stati membri hanno ratificato le Convenzioni fondamentali dell'Ilo sui *core labour standards*<sup>189</sup>.

Le capacità istituzionali dei Governi devono essere sovrintendere l'applicazione delle leggi sul lavoro e regolare e giudicare le dispute, formando capacità ispettive sulla conformità ai regolamenti, rafforzando le capacità e gli standard della salute e della sicurezza del lavoro, creando capacità nella risoluzione delle dispute nei luoghi di lavoro, consolidando la sicurezza

---

<sup>189</sup> Si veda il paragrafo 3.4.2 Le problematiche connesse al lavoro nel territorio ASEAN e il paragrafo 3.4.3 Gli strumenti dell'ASEAN legati al lavoro, per le ratifiche delle Convenzioni riguardanti il divieto del lavoro minorile, il divieto di discriminazione nei luoghi di lavoro e il diritto di associazione e contrattazione collettiva. Riguardo all'interdizione dal lavoro forzato e in schiavitù, la Convenzione n. 29 non è stata ratificata dal Brunei, la Convenzione n. 105 non è stata ratificata dal Brunei, dal Laos, dal Myanmar e dal Vietnam.

sociale e la protezione, promuovendo i servizi per l'impiego e controllando e prevenendo la diffusione del virus dell'HIV nei luoghi di lavoro.

Al fine di incoraggiare l'espansione di un dialogo sociale tra i partner, il programma di lavoro dell'ALM prevede attività riguardanti la cooperazione tripartita, la responsabilità sociale d'impresa (CSR) e la cooperazione internazionale. Dal 2003 sono iniziate le relazioni tra ASEAN e Ilo, nel 2007 tra il Segretariato dell'ASEAN e l'Ilo fu firmato un *Cooperation Agreement* e da tale data l'Organizzazione Internazionale del lavoro sostiene e partecipa e collabora alla realizzazione di ricerche e piani d'azione da parte della struttura istituzionale dell'ASEAN legata al lavoro.

L'ultima priorità dell'ALM *Work Programme* riguarda lo sviluppo del mercato del lavoro e della forza lavoro, attuabile attraverso studi sull'impatto della liberalizzazione dei commerci e della crisi economica globale sull'occupazione, mediante la promozione di *progressive labour practices*, rilanciando la mobilità del lavoro e compiendo l'analisi del mercato, diffondendone i risultati.

#### b) *Senior Labour Officials Meetings*

Il *Senior Labour Officials Meetings* (SLOM) è un corpo sussidiario all'ALM che ha il compito di monitorare i progressi nell'implementazione dell'ALM *Work Programme*, annotando gli incontri avvenuti, il coinvolgimento di nuovi stakeholder, i programmi di formazione tenuti, le decisioni prese e la modifica dei regolamenti interni dei diversi Stati. È responsabile inoltre del raggiungimento di molteplici obiettivi intermedi fissati nell'*ASEAN Labour Ministers' Work Programme* ad esempio il controllo dell'impatto sull'occupazione della liberalizzazione dei commerci nell'ambito della priorità del Programma riguardante il mercato del lavoro.

c) *SLOM Working Group on Progressive Labour Practices to Enhance ASEAN Competitiveness*

Il gruppo di lavoro fu creato nel 2006 e fu ricostituito nel 2008 come un corpo permanente del *Senior Labour Officials Meetings*. Si occupa specificatamente di esaltare le capacità delle risorse umane, di rilanciare la sicurezza sociale attraverso programmi di ricerca sullo stato degli attuali regimi di protezione sociale, di promuovere durevoli relazioni industriali, di sviluppare le abilità peculiari di ciascun lavoratore, di creare reti sociali, di identificare i punti di forza e di debolezza del diritto del lavoro interno ad ogni Stato, di promuovere statistiche su temi professionali, di aumentare la consapevolezza sulle pratiche di CSR e di incorporare i principi del *decent work* nella cultura del lavoro dell'ASEAN. Nel piano di lavoro SLOM-WG sono previsti seminari e conferenze al fine di decidere le modalità di perseguimento degli obiettivi di tale corpo subordinato. Per ciò che concerne il *decent work* ad esempio, nel seminario del 23 maggio del 2011 fu raccomandata l'assistenza dell'Ilo agli Stati membri al fine di utilizzare effettivamente il “*toolkit*” dell'Organizzazione internazionale del lavoro<sup>190</sup>, fu promosso il lavoro dell'ASEAN e dello SLOM in forma tripartita, emulando la struttura dell'Ilo, al fine di promuovere la *decent work Agenda* e gli Stati furono sollecitati nella promozione di iniziative specifiche a livello nazionale per compiere le disposizioni riguardanti la *decent work Agenda*.

d) *ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*

La volontà di tutelare i lavoratori migranti emerge in prima istanza con la Dichiarazione sulla protezione e promozione dei diritti dei lavoratori migranti nel gennaio del 2007. Pochi mesi dopo il Ministro per gli Affari Esteri richiese la creazione di un Comitato per l'implementazione della Dichiarazione che fu formalmente istituito nel 2008. Il piano di lavoro dell'ACMW si modella sul *discussion paper* del segretariato dell'ASEAN del forum sul lavoro migrante “*Follow-up to the ASEAN Declaration on the Protection and the Promotion of the Rights of Migrant Workers – A Way Forward to Operationalising the*

---

<sup>190</sup> Per approfondire il lavoro dell'Ilo nell'ambito del *decent work*: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) – *decent work agenda*.

*Declaration*". Le priorità delineate riguardano la protezione e la promozione dei diritti dei lavoratori migranti contro lo sfruttamento e i maltrattamenti educandoli sui loro diritti e sulle tutele che possono invocare, rilanciando l'importanza della gestione del fenomeno all'interno di ciascun Stato membro, cooperando con tutta la regione al fine di abbattere il traffico di persone umane e sviluppando uno strumento dell'ASEAN atto alla promozione e alla protezione dei lavoratori migranti.

e) *Occupational Safety and Health Network*

La correlazione tra lo sviluppo economico e il miglioramento degli standard OSH è dimostrata da numerosi studi empirici. Nella regione del Sud Est asiatico un buon regime OSH rilancerebbe le redditività del business e il benessere dei lavoratori e renderebbe l'ASEAN una destinazione più attrattiva per gli investimenti esteri. L'AESAN - *Occupational Safety and Health Network* si propone di promuovere la cooperazione nel migliorare la salute e la sicurezza professionale nei luoghi di lavoro nella regione ASEAN. Il primo piano di lavoro e dialogo ASEAN-OSHNET, svolto nel quinquennio 2007-2011, si focalizzò nell'implementare la struttura OSH di ogni Stato membro e nel comunicare l'importanza degli standard di salute e sicurezza del lavoro. Il secondo piano quinquennale di lavoro ASEAN-OSHNET (2011-2015), si pone tre obiettivi prioritari: far crescere la visibilità del programma nei territori ASEAN, comparare le differenti performance degli Stati in termini di miglioramento della qualità del lavoro, potenziare la cooperazione regionale e internazionale con i partner e le organizzazioni internazionali attuali, in modo particolare l'Ilo, o potenziali, coinvolgendo ad esempio, l'Associazione internazionale per le ispezioni sul lavoro (IALI)<sup>191</sup> nel controllo dell'operato degli Stati ASEAN in materia.

---

<sup>191</sup> IALI: International Association for Labour Inspection.

f) *SLOM Working Group on HIV Prevention and Control in the Workplace*

Il presente gruppo di lavoro fu creato nel 2008 con il fine specifico di facilitare il dialogo politico e sociale e la condivisione di informazioni tra gli Stati membri sulle migliori pratiche connesse alla prevenzione e alla gestione del virus e della malattia HIV/AIDS nei luoghi di lavoro. SLOM-WG-HIV si occupa in particolare della ricerca di uno strumento legislativo che regoli le buone prassi sanitarie da tenere nei luoghi di lavoro, basate sull'Ilo *Code of Practice on HIV/AIDS*<sup>192</sup>, comune a tutti gli Stati membri ASEAN. Combinare l'esperienza dei singoli Stati e il supporto dell'Ilo al fine di creare un sistema di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro è fondamentale per contenere la diffusione del virus.

g) *ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights*

L'ASEAN *Charter* istituisce con l'art. 14 un ente per i diritti umani. Nasce come strumento per attuare l'obbligo del rispetto dei diritti umani e come risposta alle critiche della Comunità internazionale e delle Nazioni Unite sull'inconsistenza dei diritti umani nel territorio dell'ASEAN. L'originario progetto della Carta prevedeva l'irrogazione di sanzioni per la violazione delle disposizioni ma tali elementi furono cancellati in seguito all'opposizione degli Stati membri. L'art. 14, infatti, prevede semplicemente l'istituzione della Commissione sui diritti umani senza prevedere alcuna forma o strumento di tutela, controllo o sanzione, rendendola dunque "praticamente impotente ancor prima di nascere"<sup>193</sup>. I compiti della Commissione sono promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali, rafforzare la consapevolezza sui diritti umani, controllare l'operato in materia degli Stati membri e collaborare con le maggiori entità istituzionali e regionali nell'implementazione della tutela dei diritti umani. Non può svolgere alcuna funzione giudiziaria, è priva di poteri coercitivi e controllata dai Governi nazionali e svolge la propria attività con un "*constructive and non-confrontational approach*"<sup>194</sup>. L'eterogeneità degli Stati membri per quanto concerne i loro sistemi politici, e di tutela dei diritti sociali ha permesso di creare solo una Commissione siffatta. Il compito più importante di tale commissione è stata la redazione,

---

<sup>192</sup> Per approfondire il lavoro dell'Ilo nell'ambito del *Code of Practice on HIV/AIDS*: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) - Safety and health at work – HIV/AIDS.

<sup>193</sup> A. Amirante "La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico" Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

<sup>194</sup> A. Amirante "La nuova Carta dell'ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione all'integrazione del Sud Est asiatico" Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.

consultandosi con altri *ASEAN Sectoral Bodies*, dell'*ASEAN Human Rights Declaration* nel 2012.

### 3.4.5 L'ASEAN tra tutela dei diritti e immobilità d'azione

Nell'ultimo decennio l'ASEAN si è reso protagonista di cospicue politiche rivolte alla tutela dei diritti umani ed in particolare volte alla tutela dei diritti dei lavoratori. Lo sforzo della regione di uniformarsi alla prassi internazionale sugli standard del lavoro è evidente ma il dialogo sociale tra le parti è ancora necessario come lo sono l'attuazione degli strumenti creati e la cooperazione verso una presenza e una tutela più radicata e uniforme nell'intero territorio dell'ASEAN. La variopinta eterogeneità degli Stati membri è una risorsa preziosa ma è contemporaneamente un ostacolo alle iniziative collegiali dell'ASEAN. La genericità delle disposizioni risponde a tale compresenza di varietà di interessi ma anche al principio di non interferenza nelle questioni interne agli Stati, delineato come “(...) (a) *respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity and national identity of all ASEAN Member States; (...) (e) non-interference in the international affairs of ASEAN Member States; (f) respect for the right of every Member State to lead its national existence free from external interference, subversion and coercion;*”<sup>195</sup>. Il principio di non interferenza insieme alla “collegialità a dieci” disposta per le decisioni in ogni organismo rallenta l'attività dell'ASEAN. Nessuna scelta può essere presa senza l'unanimità di tutti gli Stati membri, ognuno dei quali ha quindi la possibilità di apporre il veto sulle disposizioni in fase di valutazione. Gli Stati più sviluppati, sia dal punto di vista economico sia da quello politico e sociale, non riescono a “trainare” con facilità gli Stati arretrati coinvolgendoli in decisioni progressiste. Il funzionamento lento delle istituzioni dell'ASEAN è in contrasto con il dinamismo dei propri partner, ciò rallenta anche la cooperazione internazionale. L'assenza di un'istituzione di controllo, superiore agli interessi dei singoli Stati membri, l'assenza di uno strumento giudiziario volto alla risoluzione delle controversie interpretative e l'assenza di un meccanismo sanzionatorio a livello regionale denunciano un'altra grande debolezza dell'ASEAN. Tali problematiche insieme causano una peculiare immobilità d'azione dell'Associazione delle Nazioni del Sud Est asiatico. Gli Stati membri devono migliorare

---

<sup>195</sup> Art. 2 ASEAN Charter.

insieme sia a livello nazionale, risolvendo i problemi interni, sia a livello regionale, conferendo all'ASEAN maggiori poteri.

### 3.5 Prospettive per il futuro

L'ASEAN nasce come una Conferenza intergovernativa, diventa poi uno strumento di cooperazione politica e, con l'AFTA, di cooperazione economica. Istituzionalizzato nell'ASEAN Charter, oggi vuole essere “*One Vision, One Identity, One Community*”<sup>196</sup>. Entro il 2015 l'ASEAN diventerà a tutti gli effetti una Comunità economica, politica, di sicurezza e socio culturale, seguendo il modello d'integrazione regionale dell'Unione Europea. A poco più di un anno dall'obiettivo, l'ASEAN si è identificato sempre di più in una piattaforma di dialogo sociale e di cooperazione per preservare e rilanciare la pace e la sicurezza e in una locomotiva dell'apertura al commercio, agli investimenti e alla crescita economica mantenendo un ruolo centrale nella regione.

Il profilo dell'ASEAN internazionale sarà rafforzato al fine di rilanciare la voce comune degli Stati ASEAN nel foro globale. Particolare importanza assume la relazione tra ASEAN e Unione Europea essendo quest'ultima partner economico ma anche di sostegno e supporto nell'evoluzione del Sud Est asiatico. La prospettiva futura è riprendere i negoziati al fine di concludere un ASEAN-EU *Free Trade Agreement*. Le collaborazioni con le Organizzazioni internazionali sono in primo piano nell'agenda della Comunità ASEAN, l'attuale cooperazione con l'Ilo potrebbe rafforzarsi, evolvendo in una partnership ed intrecciando maggiormente le politiche di tutela sociale dei lavoratori.

Il Segretario Generale dell'ASEAN H. E. Le Luong Minh afferma, durante la Conferenza del 15 ottobre 2013 tenutasi a Bruxelles sul tema delle relazioni tra EU e ASEAN, che la *vision* della Comunità ASEAN dopo 2015 dovrà consolidare il continuo processo di integrazione fondato sui tre pilastri, accertandosi che siano coerenti e convergenti tra loro e concentrarsi specialmente nelle questioni trasversali alla regione quali il traffico illegale di droghe, il traffico di esseri umani, la sicurezza informatica, la gestione dei disastri e la diffusione della connessione alla rete internet. La Comunità avrà inoltre obiettivi quali la drastica riduzione

---

<sup>196</sup> ASEAN *Motto*.

del numero delle persone che vivono sotto la soglia della povertà, la duplicazione del Prodotto Interno Lordo congiunto, il calo del *gap* economico politico e sociale tra gli Stati membri ed il rilancio della cooperazione con Paesi in via di sviluppo al fine di sviluppare una solida rete tra i territori del Sud del mondo. Riaffermare i principi contenuti negli strumenti passati quali il Trattato di amicizia e cooperazione nel Sud Est asiatico e il Trattato sulla messa al bando delle armi nucleari nel Sud Est asiatico sarà un'ulteriore programma dell'agenda futura. Il Segretario Generale riconosce inoltre la necessità di rafforzare la struttura istituzionale accrescendo l'efficacia e l'efficienza degli organi e delle istituzioni dell'ASEAN, non escludendo la necessità di considerare un cambio istituzionale per velocizzare e razionalizzare gli incontri, i meccanismi e le istituzioni ASEAN attraverso una revisione della Carta. Questi sono proprio gli obiettivi auspicati per un'effettiva tutela dei diritti umani ed in particolare sociali e del lavoro, tra le righe si evince la volontà di superare il meccanismo della "collegialità a dieci" e il principio di non interferenza e di inserire uno strumento di controllo al di là degli interessi dei singoli Stati membri che risolva contrasti applicativi o interpretativi. I diritti del lavoro nell'ASEAN sono stati riconosciuti recentemente, la loro efficacia dipende dai meccanismi di applicazione negli Stati membri e, a causa della caleidoscopica varietà dei Paesi e delle normative interne non uniformemente democratiche, spesso sono incerti. Alle difformità sociali e alle tutele dubbie potrebbe sopperire un ASEAN con maggiori poteri ed autonomia dagli Stati membri, che assicuri che l'applicazione dei diritti avvenga in egual modo in tutti i Paesi membri, ispirandosi al modello di integrazione europeo. Lo sviluppo sociale regionale non è ancora prioritario a quello nazionale, esistono infatti numerosi accordi bilaterali o multilaterali paralleli all'ASEAN comprendenti uno o più Stati membri. L'integrazione economica è l'obiettivo spronante della cooperazione anche se il tema dei diritti sociali e dei lavoratori nell'ASEAN occupa sempre di più una posizione prioritaria. A conferma di ciò, durante il ventitreesimo Vertice ASEAN, svolto il 9 ottobre 2013, è promulgata l' *ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection*, che riafferma i principi di tutela sociale della popolazione da applicare in accordo con la legislazione nazionale dei rispettivi Stati membri e dei differenti contesti: "(...) 1. *Everyone, especially those who are poor, at risk, persons with disabilities, older people, out-of-school youth, children, migrant workers, and other vulnerable groups, are entitled to have equitable access to social protection that is a basic human right and based on a rights-based/needs-based, life-cycle approach and covering essential services as needed; (...) 3. Social protection covers, but is not limited to, social welfare and development, social safety-nets, social insurance, social assistance, social services, in ASEAN Member States; 4. Implementation of social protection*

*should be based on respect for fundamental freedoms, promotion and protection of human rights, promotion of social justice, social solidarity, non-discrimination, accessibility, reasonable accommodation, gender equality, social inclusiveness, coherence, and accountability; 5. Implementation of social protection towards progressive realisation in ASEAN Member States is the main responsibility of the respective governments based on national legislations, policies, programmes, strategies, standards and guidelines; (..)''<sup>197</sup>.*

---

<sup>197</sup> ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection. [www.asean.org](http://www.asean.org)

## 4. L'ACCORDO BILATERALE UNITED STATES - CAMBODIA NEL SETTORE TESSILE: UN'INTESA SOVRANAZIONALE MODELLO PER LA PRASSI ATTUALE

### 4.1 Il contesto nazionale della Cambogia

#### 4.1.1 Background politico ed economico

Il regno di Cambogia, indipendente dalla Francia dal 1953, dopo un breve periodo di stabilità, fu teatro di cruenti conflitti civili e repressioni che si ripercossero sino ai tempi odierni. Alla fine degli anni Settanta il regime comunista dei Khmer Rossi divenne sempre più popolare e nel 1975 prese il controllo dello Stato. Impose alla popolazione politiche radicali e brutali al fine di creare una società agricola marxista, smantellando le istituzioni governative esistenti, incluso il sistema legale ed eliminando fisicamente i dissidenti politici e la maggior parte dell'*élite* istruita. La guerra civile tra il regime ed i rivoluzionari terminò nel 1991, fino al 1993, anno delle elezioni, lo Stato rimase sotto la supervisione delle Nazioni Unite. Nel 1993 fu promulgata la Costituzione che decretò la nascita di una monarchia costituzionale. Sulla carta era garantita la protezione dei diritti umani ma la realtà dimostrava ancora l'esistenza sentenze capitali extragiudiziarie, arresti e detenzioni arbitrarie, torture e restrizioni della libertà di associazione. Le circostanze storiche sono fattori centrali al fine di comprendere il perché la Cambogia si sviluppò successivamente agli altri Stati dell'Indocina ed entrò nel contesto economico globale in una posizione di debolezza. Nel 1993 si presentava come uno Stato prevalentemente agricolo e con una popolazione a maggioranza analfabeta<sup>198</sup>. Il Governo cambogiano, dopo essersi consultato con la Banca Mondiale e con il Fondo Monetario Internazionale, diede avvio ad un programma di aggiustamento economico e strutturale al fine di stabilizzare l'economia e creare un luogo attrattivo per gli investimenti esteri e di sviluppare il settore industriale. La capitale Phnom Penh divenne un centro industriale specializzato nella produzione tessile e di capi di abbigliamento, che si aprì al commercio internazionale nella prima metà degli anni novanta. I maggiori investitori in

---

<sup>198</sup> Il regime dei Khmer Rossi sterminò letterati, professori, architetti, giornalisti, politici, tutti coloro che possedevano un'istruzione superiore o conoscevano le lingue straniere.

fabbriche tessili e d'indumenti nel territorio cambogiano provenivano da Taiwan, Hong Kong, Cina e Corea<sup>199</sup>. Essi esportavano in Cambogia anche il proprio capitale umano addetto alla gestione, i lavoratori cambogiani erano dunque impiegati nei lavori con competenze tecniche e salari inferiori. Gli investitori esteri furono attratti da molteplici fattori. In primo luogo la Cambogia non era parte del sistema di quote definito dal Multi-fibre Arrangement (MFA) che poneva dei limiti alle esportazioni tessili e di abbigliamento nel mercato statunitense ed europeo. Non avendo alcun ostacolo alle esportazioni, gli Stati del Sud Est asiatico collocavano le loro produzioni nel territorio cambogiano al fine di eludere le limitazioni ed esportare maggiormente rispetto alla quota stabilita. In secondo luogo lo stato di *Most Favoured Nation* stabilito dagli Stati Uniti e la struttura di cooperazione con l'Unione Europea sotto il Sistema di Preferenze Generalizzate (GPS), istituiti entrambi nel 1996, favorirono ulteriormente gli investimenti esteri. Attratti in ultimo luogo anche dall'abbondanza di lavoro a basso costo e senza tutele stringenti e dalla gran quantità di terre disponibili alla riconversione industriale. Il settore tessile e di indumenti crebbe straordinariamente in termini di numero di fabbriche, di numero di lavoratori e di volume delle esportazioni. Nel 1995 si contavano venti fabbriche, nel 1996 il numero lievitò a trentadue con venti mila lavoratori impiegati, nel 1997 ne erano presenti quarantaquattro ed i lavoratori del settore divennero circa quaranta mila per arrivare a quota cento mila nel 1999<sup>200</sup>.

#### 4.1.2 *Labour Standards* in Cambogia

La Cambogia a partire dagli anni novanta accompagnò lo sviluppo economico all'implementazione delle tutele dei diritti umani e dei lavoratori.

La Costituzione del 1993, tuttora in vigore, provvede alla protezione dei diritti civili, politici, economici, sociali, culturali e dei lavoratori. Riconosce e rispetta i diritti enucleati nello Statuto delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei diritti umani. Le norme

---

<sup>199</sup> Taiwan era proprietario del 25% delle fabbriche, Hong Kong del 20%, la Cina del 15% e la Corea del 12%. Fonte: D. Arnold, T. H. Shih "A Fair Model of Globalization? Labour and Global Production in Cambodia" *Journal of Contemporary Asia*, Vol.40, No. 3, August 2010, p. 401-424.

<sup>200</sup> J. A. Hall "Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia" *Stanford Journal of International Law*, 2000.

relative alla tutela dei lavoratori tracciano un segno netto di separazione dagli sfruttamenti e dal lavoro forzato avvenuti durante il regime dei Khmer Rossi: “*Khmer citizens of both sexes have the right to choose any employment according to their ability and to the needs of the society*”<sup>201</sup>. La discriminazione di genere nei luoghi di lavoro è vietata anche per quanto concerne la retribuzione. Le donne, in quanto rappresentano una percentuale notevole dei lavoratori nelle fabbriche tessili e di indumenti sono tutelate anche nel periodo della gravidanza: “*The dismissal of woman worker for reason of pregnancy shall be prohibited. Woman shall have the right to take maternity leave with full pay and with guarantee of her seniority in employment and of other social benefits*”<sup>202</sup>. L’unione in sindacati, lo sciopero e l’organizzazione di dimostrazioni pacifiche sono riconosciuti come diritti dei lavoratori.

Un ulteriore strumento di tutela interno è il Codice del lavoro che, adottato dall’Assemblea Nazionale<sup>203</sup> nel 1997, rimpiazzò quello del 1992 adottato in risposta alla pressione internazionale durante il periodo di governo transitorio delle Nazioni Unite. Il Codice del 1997, frutto delle negoziazioni tra l’Assemblea Nazionale, i rappresentanti dei datori di lavoro, le organizzazioni nazionali e internazionali del lavoro e le organizzazioni legali e non governative, apportò le riforme legislative necessarie al fine di creare un’economia di libero mercato e rispettosa dei diritti dei lavoratori. Il Codice, oltre a disciplinare le diverse forme di impresa, le tipologie di contratto di lavoro e tutto ciò che li concerne, condanna esplicitamente ogni forma di discriminazione: “*(...) no employer shall consider on account of: race, color, sex, creed, religion, political opinion, birth, social origin, membership of workers' union or the exercise of union activities; To be the invocation in order to make a decision on: hiring, defining and assigning of work, vocational training, advancement, promotion, remuneration, granting of social benefits, discipline or termination of employment contract*”<sup>204</sup>. Condanna inoltre il lavoro forzato, richiamando la Convenzione fondamentale dell’Ilo in materia: “*Forced or compulsory labor is absolutely forbidden in conformity with the International Convention No. 29 on the forced or compulsory labor, adopted on June 28, 1930 by the International Labor Organization and ratified by the Kingdom of Cambodia on February 24, 1969.*”<sup>205</sup>. Determina le modalità in cui definire una retribuzione giusta, le ore di lavoro, l’impiego notturno ed il riposo settimanale. Garantisce il diritto alla pausa dal lavoro per

---

<sup>201</sup> Art. 36 *The Constitution of the Kingdom of Cambodia*.

<sup>202</sup> Art. 46 *The Constitution of the Kingdom of Cambodia*.

<sup>203</sup> Assemblea prevista dalla Costituzione del 1993, formata da 120 membri, eletti a suffragio universale diretto in rappresentanza dei cittadini cambogiani.

<sup>204</sup> Art. 12 *Labor Code 1997*. Tratto da [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>205</sup> Art. 15 *Labor Code 1997*. Tratto da [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

maternità, di formare sindacati di rappresentanza dei lavoratori all'interno dell'impresa e riconosce gli incidenti sul lavoro. Vieta alcuni tipi di lavoro minorile come ad esempio il lavoro notturno, lasciando alla legge nazionale specificarne i termini, pone come età minima d'impiego quindici anni, alzandoli a diciotto per lavori pericolosi per la salute e per la sicurezza del bambino: “1. *The allowable minimum age for wage employment is set at fifteen years. 2. The minimum allowable age for any kind of employment or work, which, by its nature, could be hazardous to the health, the safety, or the morality of an adolescent, is eighteen years. The types of employment or work covered by this paragraph are determined by a Prakas (ministerial order) of the Ministry in Charge of Labor, in consultation with the Labor Advisory Committee.*”<sup>206</sup>. Il Codice del Lavoro del 1997 riserva una sezione specifica alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sottolineandone l'importanza: “*All establishments and work places must always be kept clean and must maintain standards of hygiene and sanitation or generally must maintain the working conditions necessary for the health of the workers. The Ministry in Charge of Labor and other relevant ministries shall prepare a Prakas (ministerial order) to monitor the measures for enforcing this article in all establishments subject to the provisions of this Chapter, particularly regarding: the quality of the premises; cleaning; hygienic arrangements for the needs of personnel; beverages and meals; lodging of the personnel, if applicable; work stations and the seating arrangements; ventilation and sanitation; individual protective instruments and work clothes; lighting and noise levels in the workplace.*”<sup>207</sup>. Prevede periodiche ispezioni nelle fabbriche al fine di determinare il livello di conformità delle disposizioni sulla salute e sulla sicurezza. Regola il meccanismo per la risoluzione delle dispute riguardanti il lavoro<sup>208</sup>, garantisce e determina le modalità di sciopero e prevede le pene per i lavoratori non adempienti alle regole stabilite. Il Codice del lavoro si presenta esaustivo per ciò che concerne la tutela dei diritti dei lavoratori. La mancanza di applicazione delle normative, più che la loro inadeguatezza, è il maggior ostacolo alla garanzia dei diritti fondamentali dei lavoratori nell'industria della produzione dei capi di abbigliamento. Il problema maggiore riguarda la responsabilità di monitorare ed applicare gli articoli del Codice. Essa è di competenza del *Bureau of Labour Inspection*, corpo del Ministero del Lavoro<sup>209</sup>, che nel 1998 si componeva di cento ispettori, dei quali solo dodici effettuavano veramente le ispezioni<sup>210</sup>. Le pratiche di

---

<sup>206</sup> Art. 177 *Labor Code* 1997. Tratto da [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>207</sup> Art. 229 *Labor Code* 1997. Tratto da [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>208</sup> Mediazione o arbitrato.

<sup>209</sup> Si veda art. 343 *Labor Code*.

<sup>210</sup> Report delle Nazioni Unite sui diritti umani in Cambogia. Tratto da: J. A. Hall “Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia” *Stanford Journal of International Law*, 2000.

corruzione dei supervisori erano molto frequenti e dunque la credibilità dei pochi report effettuati era dubbia. La cultura politica dell'impunità e il legame tra Stato e industria rese maggiormente difficile l'applicazione del Codice del Lavoro.

Gli strumenti di tutela internazionale dei diritti sociali provengono dall'appartenenza della Cambogia alle Nazioni Unite dal 1999 e all'Ilo dal 1969. Lo Stato del Sud Est asiatico ha ratificato tutte le otto Convenzioni fondamentali riguardanti la tutela del lavoro identificate dalla Dichiarazione del 1998. Inoltre ha ratificato la Convenzione riguardante le politiche sull'occupazione, la Convenzione riguardante il lavoro notturno delle donne e quella riguardante il lavoro notturno dei minori, la Convenzione che vieta l'uso della sostanza velenosa bianca di piombo e la Convenzione riguardante l'amministrazione delle attività inerenti il lavoro a livello di politiche nazionali.

La Cambogia è membro dell'ASEAN dal 1999 e dunque partecipa a tutte le tutele dei lavoratori previste dall'accordo multilaterale tra i paesi del Sud Est asiatico<sup>211</sup>.

I diritti dei lavoratori tutelati da strumenti internazionali, regionali e nazionali non lo sono propriamente nella realtà cambogiana degli anni novanta. Le regolamentazioni riguardanti il lavoro non sono considerate un ostacolo dagli investitori esteri che grazie alla corruzione degli ispettori nazionali continuano ad adottare comportamenti non coerenti con le normative vigenti in Cambogia. Le condizioni di lavoro erano deprecabili, i lavoratori pagavano parcella agli intermediari al fine di trovare un impiego, gli straordinari non erano volontari, il lavoro minorile era accettato, i salari erano dettati arbitrariamente e spesso risultavano inferiori ai minimi standard. Per ciò che concerne il diritto alla libera associazione e alla contrattazione collettiva, garantito dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani, dalle Convenzioni dell'Ilo n.87 sulla libertà di associazione e n.98 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, dall'ASEAN *Guidelines on Good Industrial Relations Practices*, dalla Costituzione cambogiana<sup>212</sup> e dal Codice del Lavoro<sup>213</sup>, non esiste una storia di esercizio pieno. Spesso i lavoratori erano soggetti a intimidazioni e abusi nel momento in cui decidevano di partecipare a contrattazioni riguardanti il lavoro. Cambiamenti positivi esistono: il primo sindacato indipendente del settore tessile e dei capi di abbigliamento fu formato nel 1996, sotto il nome di *Free Trade Union Of Workers of the Kingdom of Cambodia* (FTUWKC o FTU), registrato dal Ministro del lavoro nel 1998, rappresentava 117

---

<sup>211</sup> Si veda cap. 3 paragrafo 3.4 I diritti sociali e del lavoro nell'ASEAN.

<sup>212</sup> Articoli: 36,41 e 42.

<sup>213</sup> Cap. XI, 1997 *Labor Code*.

lavoratori e 2213 lavoratrici di sedici fabbriche di indumenti<sup>214</sup>. La sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro sono tutelati dal Codice del Lavoro<sup>215</sup> e dall'ASEAN-OSHNET<sup>216</sup> ma, il report del 1998 delle Nazioni Unite afferma che le fabbriche tessili e di indumenti non fornivano le cure mediche basilari, non erano conformi alle norme riguardanti la salubrità, l'igiene e il sovraffollamento dei servizi sanitari interni, non rispettavano le norme inerenti alla ventilazione degli edifici e alle porte di sicurezza, vitali in caso di incendio. Le discriminazioni sul luogo di lavoro, condannate dal Codice del Lavoro e dalle Convenzioni dell'Ilo n.100 e n.111, erano un problema emergente per le industrie tessili e di indumenti cambogiane. La maggior parte dei lavoratori in tali fabbriche sono donne e la crescita esponenziale dell'industria nel settore influì in modo preponderante su di loro. Furono oggetto di abusi verbali e fisici da parte dei manager e delle guardie in gran parte uomini. Le donne erano svantaggiate anche per ciò che concerne l'educazione, la salute, la partecipazione alla vita politica del Paese e le condizioni di lavoro. Un problema radicato nell'industria cambogiana che rimarrà una costante sino ad oggi è l'inosservanza dell'orario di lavoro. Le otto ore giornaliere e quarantotto settimanali stabilite dal Codice del Lavoro non erano rispettate, i lavoratori delle fabbriche di indumenti erano spesso obbligati a lavorare molte ore sopra il massimo stabilito dalla legge e le richieste di attenersi alla regolamentazione nazionale sfociavano in punizioni, multe o licenziamenti.

I lavoratori cambogiani sono tutelati da numerosi strumenti internazionali, regionali e nazionali, ciò che mancava alla fine degli anni novanta era la *compliance* con essi. L'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia attraverso il meccanismo delle sanzioni positive e il coinvolgimento dell'Ilo è riuscito a potenziare l'applicazione delle normative a tutela dei lavoratori.

---

<sup>214</sup> J. A. Hall "Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia" Stanford Journal of International Law, 2000.

<sup>215</sup> Cap. VIII, 1997 *Labor Code*.

<sup>216</sup> Si veda cap. 3 paragrafo 3.4 I diritti sociali e del lavoro nell'ASEAN.

## 4.2 *United States – Cambodia Bilateral Textile Agreement*

### 4.2.1 Storia e tratti distintivi dell'accordo virtuoso

La Cambogia, alla fine degli anni novanta, era uno degli Stati meno sviluppati del mondo, entrò tardi nell'economia mondiale moderna a causa della guerra civile e, nel momento in cui lo fece si trasformò in un vigoroso produttore di capi di abbigliamento, attraendo numerosi investimenti esteri. Il sistema globale del commercio tessile e di capi di abbigliamento è stato tutelato per molti anni da regolamentazioni internazionali. Negli anni cinquanta il cotone ebbe un trattamento speciale, principalmente per il timore degli Stati Uniti riguardo alla portata dell'impatto dei tessuti a basso costo importati dal Giappone, sul mercato americano. Gli Stati contraenti l'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT) erano concordi nel dare notevole importanza all'articolo XIX dell'Accordo, che prevedeva misure per la salvaguardia delle industrie locali, in particolare per il settore tessile. I numerosi trattamenti speciali, che furono riservati alle industrie locali al fine di tutelarle dalle Regioni in via di sviluppo, culminarono nel 1974 nel *Multi-fibre Arrangement* (MFA), un accordo riguardante il commercio internazionale nel settore tessile. Il MFA permetteva gli Stati importatori di applicare delle quote a determinate importazioni tessili nel momento in cui una mole consistente di prodotti esteri, entrando nel mercato nazionale, avrebbero minacciato la sussistenza dell'industria domestica. Tale accordo contrastava con il principio generale del GATT, secondo il quale tutti gli Stati devono essere trattati equamente<sup>217</sup>. Il MFA permetteva alle Nazioni importatrici di punire quelle esportatrici che aggiravano il sistema di quote ingannando sulla provenienza dei prodotti al fine di aumentare il volume delle quote esportate. Nel 1995 durante i negoziati dell'Uruguay Round, gli Stati membri del Wto conclusero un accordo denominato *Agreement on Textile and Clothing* (ATC) che prevedeva il decadimento graduale del *Multi-fibre Arrangement*. In dieci anni le regole del GATT sarebbero tornate efficaci anche per i commerci di tessuti e di capi di abbigliamento. La Cambogia essendo un *latecomer* nel settore non era compresa all'interno di tale sistema di quote e non era nemmeno membro del Wto e finché non lo fosse divenuta tali regole non avrebbero vincolato i suoi commerci. Per tale motivo numerosi investitori provenienti dalla Cina, dalla Corea del Sud, da Taiwan e da altre economie dell'Asia orientale comprarono o

---

<sup>217</sup> Principio della "Nazione più favorita".

costruirono industrie tessili e di produzione di indumenti in Cambogia. Il mercato cambogiano divenne sempre più attraente a seguito del riconoscimento da parte degli Stati Uniti di *Most Favored Nation* nel 1996 e dell'acquisizione dei privilegi del sistema di preferenze generalizzate (GSP). Nel contempo la crescente forza lavoro cambogiana mostrava sempre più marcatamente il proprio malcontento per le condizioni di lavoro all'interno delle industrie di capi di abbigliamento attraverso dimostrazioni e scioperi. Le origini dell'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia si collocano proprio in questo frangente, fu negoziato in risposta ad uno Stato escluso dal sistema di quote con le esportazioni in rapida crescita, in risposta alle ripetute violazioni degli standard internazionali di lavoro, acuitesi durante la crisi asiatica del 1997 ed in risposta alla comunità internazionale catturata dalla rilevazione mediatica della presenza di lavoro minorile in una fabbrica fornitrice di Nike nel 1998<sup>218</sup>. In tale contesto il 20 gennaio 1999 fu firmato l'accordo bilaterale *United States – Cambodia Textile Agreement* per tre anni: “1. *The term of this Agreement will be the period from January 1, 1999 through December 31, 2001. Each "Agreement Year" or "Agreement Period" shall be a twelve-month period from January 1 of a given year to December 31 of the same year*”<sup>219</sup>. Fu rinnovato nel dicembre 2001 per ulteriori tre. L'accordo riguarda i commerci di: “*Cotton, Wool, Man-made Fiber, Non-Cotton Vegetable Fiber and Silk Blend Textiles and Textile Products*”<sup>220</sup> tra il Governo degli Stati Uniti d'America e il Governo Reale della Cambogia. Tale accordo è spesso citato come un modello positivo da seguire. Per la prima volta disposizioni sul lavoro furono inserite in un accordo commerciale negoziato dagli Stati Uniti, sottolineando la strategia dell'amministrazione Clinton dell'epoca<sup>221</sup>, di legare il commercio con standard lavorativi e ambientali positivi. La volontà di affermare il *linkage* tra diritti sociali e commercio internazionale nell'accordo con la Cambogia emerge prepotentemente dai sindacati americani, in particolare dall'*Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees* (UNITE), sostenuti dalle Organizzazioni non governative come l'*International Labor Rights Fund* e il *Lawyers Committee for Human Rights*<sup>222</sup>. Le disposizioni sul lavoro dell'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia nel settore tessile sono enucleate nell'articolo 10: “ (A) *The Parties seek to create new employment opportunities and improve living standards and working conditions through an enhanced*

---

<sup>218</sup> D. Wells “Best Practice in the Regulation of International Labour Standards: lessons of the U.S. – Cambodia Textile Agreement” *Comp. Labour Law & Pol' Y Journal*, Vol.27, p. 357-376.

<sup>219</sup> *Cambodia Bilateral Textile Agreement*.

<sup>220</sup> *Cambodia Bilateral Textile Agreement*.

<sup>221</sup> Al momento della sottoscrizione dell'Accordo il Presidente degli Stati Uniti era Bill Clinton.

<sup>222</sup> K. Kolben “Trade, Monitoring, and the Ilo: Working To Improve Conditions in Cambodia's Garment Factories” *Yale Human Rights & Development Law Journal*, Vol.7, 2004.

*trading relationship; affirm respect for each Party's legal system and seeking to ensure that labor laws and regulations provide for high quality and productive workplaces; and seek to foster transparency in the administration of labor law, promote compliance with, and effective enforcement of, existing labor law, and promote the general labor rights embodied in the Cambodian labor code.*"<sup>223</sup>. Le parti contraenti si impegnano dunque ad implementare le condizioni di lavoro nelle fabbriche di capi di abbigliamento, assicurando dei posti di lavoro di qualità che permettano il miglioramento degli standard di vita dei lavoratori, sostenendo la trasparenza delle disposizioni sul lavoro e dei controlli nelle fabbriche, promuovendo la conformità alla legge nazionale e la sua effettiva applicazione. Inoltre fu disposto che il Governo della Cambogia si impegnasse a migliorare le condizioni di lavoro riconosciute anche a livello internazionale come un nucleo specifico di tutele inderogabili: "(B) *The Royal Government of Cambodia shall support the implementation of a program to improve working conditions in the textile and apparel sector, including internationally recognized core labor standards, through the application of Cambodian labor law.*"<sup>224</sup>. Le parti contraenti dovranno incontrarsi almeno due volte durante ogni *Agreement Year* al fine di definire gli standard di riferimento e le modalità d'implementazione del programma. I finanziamenti per l'attuazione del progetto, in base alle disposizioni dell'ultimo comma dell'articolo, sarebbero dovuti provenire dal Governo cambogiano, dal settore tessile e di capi di abbigliamento della Cambogia e dalle organizzazioni internazionali, tramite l'assistenza degli Stati Uniti. La novità importante introdotta dall'accordo fu l'ibridazione tra tecniche *hard*, ossia l'utilizzo di disposizioni sul lavoro che prevedono il meccanismo delle sanzioni positive, e tecniche *soft*, ossia l'assistenza tecnica e la cooperazione dell'Ilo<sup>225</sup>, che portarono ad un miglioramento delle condizioni di lavoro contemporaneo ad un aumento della produttività.

---

<sup>223</sup> Art. 10 *Cambodia Bilateral Textile Agreement*.

<sup>224</sup> Art. 10 *Cambodia Bilateral Textile Agreement*.

<sup>225</sup> A. Perulli, V. Brino "Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro" G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

#### 4.2.2 Il meccanismo delle “sanzioni positive”

L'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile creò un Sistema di incentivi positivi garantiti annualmente per i progressi ottenuti l'anno precedente riguardo alla tutela dei diritti dei lavoratori:“(D) Based on these consultations and other information regarding the implementation of this program and its results, the Government of the United States will make a determination by December 1 of each Agreement Period, beginning on December 1, 1999, whether working conditions in the Cambodia textile and apparel sector substantially comply with such labor law and standards. If the United States makes a positive determination, then the Specific Limits as set forth in paragraph 4 and Annex B shall be increased by 14 percent for the Agreement Year following such certification. The increase will be in addition to the annual growth provided for in Annex B. Any increase granted under this paragraph will remain in effect for a subsequent Agreement Year if and only if the United States makes a positive determination by December 1 of the previous Agreement Year. Moreover, if the United States Government determines that, subsequent to an affirmative determination, the Royal Government of Cambodia has taken or has failed to take major action resulting in a significant change in working conditions, then the Government of the United States may withdraw such an increase.”<sup>226</sup> Gli Stati Uniti decretando la conformità del settore dei capi di abbigliamento cambogiano alle leggi nazionali e agli standard di lavoro internazionalmente riconosciuti, avrebbero potuto aumentare le quote d'esportazione annue della Cambogia al 14%, da sommare al 6% standard annuo di crescita. Ciò creò un sistema premiante e incentivante, la conformità con le tutele sul lavoro sarebbe stata ricompensata con maggiori volumi esportati. Nel dicembre del 2001, quando l'accordo fu rinnovato per ulteriori tre anni, l'aumento delle quote a seguito della *compliance* fu elevato al 18%. Il successo di tale progetto è supportato da dati empirici: l'incremento delle quote nei primi tre anni si attestò al 9%, nel biennio 2002/2003 al 12%, raggiungendo il 18% nel 2004<sup>227</sup>. Il meccanismo delle sanzioni positive ebbe tre caratteristiche importanti: in primo luogo l'aumento potenziale della quota è determinato su base annuale, in tal modo le imprese ottemperanti avevano la possibilità di essere premiate velocemente. In secondo luogo gli incentivi erano rivolti sia al settore privato che alle autorità cambogiane. Le imprese erano incoraggiate dai benefici individuali attinenti all'aumento delle quote, che incentivavano a loro volta

---

<sup>226</sup> Art. 10 *Cambodia Bilateral Textile Agreement*.

<sup>227</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin “The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements” – European Commission Final Report, 15 settembre 2008.

l'applicazione e il rispetto della legislazione riguardante il lavoro ed al miglioramento i diritti dei propri lavoratori. Inoltre il sistema delle quote era legato alla performance dell'intero settore tessile, ogni impresa che non si conformava alla normativa nazionale ed agli standard internazionali riguardanti il lavoro avrebbe subito pressioni dalle altre imprese del settore, dal Governo e dai lavoratori. In ultimo luogo la disponibilità d'informazioni riguardanti il comportamento delle aziende, in modo tale da valutare il loro livello di rispetto delle disposizioni sociali, svolse un ruolo cruciale nel determinare l'esito positivo del programma. Le informazioni erano raccolte e organizzate tramite un progetto di monitoraggio supervisionato dall'Ilo.

#### 4.2.3 Il coinvolgimento dell'Ilo

Il provvidenziale coinvolgimento dell'Ilo quale addetto al monitoraggio attraverso ispezioni e rapporti rigorosi e all'assistenza tecnica del Governo cambogiano, fu una novità nel panorama mondiale degli accordi commerciali con disposizioni sociali. Al fine di decidere le quote d'importazione gli Stati Uniti necessitavano d'informazioni puntuali ed affidabili sulle condizioni di lavoro all'interno delle fabbriche di abbigliamento. Il Governo della Cambogia non era una fonte affidabile in quanto reduce da una lunga guerra civile ed ancora prematuro in ambito di tutela dei diritti umani, inoltre la corruzione della classe politica e l'ingerenza nelle decisioni imprenditoriali non rendeva il Governo attendibile. Gli ispettori del lavoro cambogiano non potevano svolgere tale ruolo in quanto, sottopagati, non erano esenti dall'accettare tangenti dai proprietari delle fabbriche di abbigliamento, che compravano il loro silenzio in merito alle violazioni dei diritti dei lavoratori. L'utilizzo per il monitoraggio dei luoghi di lavoro di attori privati fu perso in considerazione, ma nessuno di essi al momento della stipula dell'accordo aveva maturato una credibilità tale a livello internazionale da poter svolgere il ruolo demandato. Le due Nazioni sottoscrittrici dell'accordo infine scelsero, per l'implementazione delle disposizioni sul lavoro stabilite dall'articolo 10, l'Ilo, che, fino allora aveva supervisionato solo l'agire dei Governi, non aveva mai monitorato l'applicazione delle disposizioni sul lavoro all'interno di imprese ma, possedeva la caratteristica della neutralità ed una vasta esperienza in merito ai *labour standards*. L'Ilo si consultò con il *Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation* (MOSALVY), con la *Garment Manufacturers Association in Cambodia* (GMAC), con il movimento dei sindacati

cambogiani e con gli Stati Uniti<sup>228</sup>. La cooperazione tecnica fu esplicitata mediante un accordo tra l'Ilo, il Governo della Cambogia ed i produttori tessili, firmato il 4 maggio del 2000. Il budget iniziale constava di 1,4 milioni di Dollari statunitensi, 1 milione dei quali finanziato dagli Stati Uniti i restanti 400 mila finanziati in egual parte da MOSALVY e GMAC<sup>229</sup>. Il progetto fu avviato nel gennaio del 2001 sotto la direzione di un *Chief Technical Advisor* (CTA) preposto dall'Ilo alla gestione secondo l'accordo pattuito. Tale accordo e l'accordo bilaterale tra Cambogia e Stati Uniti operavano indipendentemente ma in modo complementare: le potenziali quote bonus definite dall'accordo tessile creano un incentivo per il Governo cambogiano e per i proprietari delle fabbriche di abbigliamento, migliorare le condizioni di lavoro significava ottenere un aumento delle quote esportabili nel mercato statunitense ed un miglioramento del ritorno economico. L'iniziale libertà delle imprese di aderire al programma portò ad un controproducente *free riding*: le imprese non aderenti al sistema di monitoraggio dell'Ilo sfruttavano i benefici dell'aumento delle quote senza migliorare la conformità alle norme sulla tutela dei lavoratori. Il Governo cambogiano divenne presto consapevole di tale pratica scorretta e si impegnò nella redistribuzione dei benefici derivanti dall'aumento delle quote tra le imprese coinvolte nelle ispezioni dell'Ilo. Ciò portò all'adesione del programma di numerose imprese prima reticenti. Un'altra potenziale mancanza rilevata durante le fasi iniziali del progetto fu la non chiarezza sulla modalità di comunicazione delle informazioni raccolte. Il programma di monitoraggio richiedeva dei report sulle condizioni di lavoro ma non specificava se in forma aggregata o dettagliata, indicando ciascuna fabbrica per nome. A seguito di una discussione tra le parti fu pattuito che inizialmente l'Ilo avrebbe elencato le violazioni degli standard di lavoro in forma aggregata mediante dei *synthesis report* accompagnandoli con raccomandazioni per migliorare le situazioni critiche ma senza nominare precisamente alcuna impresa. Successivamente, a seguito di una seconda ispezione nelle medesime imprese, riscontrando gli stessi problemi evidenziati nel primo report, sarebbe stato pubblicato un report specifico indicante i nomi delle imprese non conformi agli standard internazionali ed alle normative nazionali. L'obiettivo fondamentale del progetto era il miglioramento delle condizioni di lavoro all'interno delle fabbriche tessili e di indumenti cambogiane attuato mediante un sistema indipendente di monitoraggio, fornendo assistenza nella stesura di nuove leggi e regolamenti necessari al miglioramento delle condizioni di lavoro nelle fabbriche o a rendere

---

<sup>228</sup> "First Synthesis Report on the Working Conditions Situation in Cambodia's Garment Sector" November 2001. Tratto da [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org)

<sup>229</sup> "First Synthesis Report on the Working Conditions Situation in Cambodia's Garment Sector" November 2001. Tratto da [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org)

effettive ed efficaci normative già esistenti, incrementando la consapevolezza dei datori di lavoro e degli operai riguardo ai *core international labour standards* e riguardo ai diritti garantiti dalla legge nazionale cambogiana, potenziando le capacità dei datori di lavoro e dei lavoratori e delle loro rispettive organizzazioni di migliorare i diritti sociali e riguardanti le tutele del lavoro nel settore dell'abbigliamento mediante il loro potere, formando infine i funzionari governativi ad applicare la legge conformemente agli standard internazionali ed alle normative nazionali. L'esecuzione e l'implementazione del progetto era guidata dal *Project Advisory Committee* (PAC), formato da nove membri in totale, provenienti equamente dal Governo della Cambogia, dal GMAC e dal movimento delle unioni commerciali cambogiane. Il PAC si riuniva quattro volte l'anno o secondo necessità, al fine di discutere i progressi riguardanti l'implementazione del progetto e le attività programmate. Il PAC non era responsabile dell'esecuzione del progetto o della quotidiana implementazione ma offriva sostegno e consigliava le imprese riguardo piani di lavoro, implementazione delle attività, e comunicazione con gli attori coinvolti, supportava inoltre le operazioni di monitoraggio e resoconto e contribuiva alla valutazione periodica di tale sistema. Il sistema di monitoraggio si compone di tre fasi: la registrazione delle imprese partecipanti, le procedure riguardanti le visite di monitoraggio e la redazione di report complessivi delle evidenze riscontrate. La registrazione era volontaria ma, come si è visto, incoraggiata da una *Prakas*<sup>230</sup> del Ministero del Commercio che prevedeva che solo le imprese registrate potessero beneficiare dell'aumento delle quote nel mercato statunitense. Nel novembre del 2001 le imprese registrate erano 190. La registrazione consiste nella sottoscrizione del *Memorandum of Understanding* (MOU) da parte delle imprese e dell'Ilo, che rimarca i doveri e le responsabilità di entrambe le parti. Il MOU autorizza l'Ilo a monitorare i luoghi di lavoro dell'impresa sottoscrittrice mediante visite annunciate o inattese e di interagire liberamente con i rappresentanti sindacali e i lavoratori. L'Ilo garantisce che le visite ispettive siano condotte equamente ed obiettivamente, senza interrompere lo svolgimento del processo produttivo, che le informazioni fondamentali siano tenute confidenziali e che ciascuna accusa di cattiva condotta sia considerata in buona fede. Le procedure di monitoraggio, secondo il consiglio del PAC, sono svolte da otto supervisori formati riguardo alle leggi del lavoro cambogiane, gli standard internazionali di lavoro, le tecniche di intervista, la stesura di relazioni e le diverse tipologie di fabbriche da monitorare. I supervisori sono assistiti e guidati, durante le visite, da una *checklist* redatta dal CTA e approvata dal PAC, che consta di

---

<sup>230</sup> Ordinanza ministeriale cambogiana.

156 domande, molte delle quali riguardanti gli articoli del Codice del Lavoro o le Convenzioni fondamentali dell'Ilo. Solitamente i supervisori effettuano le visite di monitoraggio nelle fabbriche in coppia. Le visite si attengono spesso alla medesima procedura: iniziano con un incontro con i responsabili della gestione dell'impresa, segue un tour della fabbrica, le osservazioni sul luogo di lavoro, le interviste con i lavoratori e con i loro rappresentanti sia all'interno della fabbrica che all'esterno per evitare testimonianze influenzate dal timore di ritorsioni e la raccolta di documenti rilevanti quali il libro paga e i contratti di lavoro. I supervisori alla fine di ciascuna visita preparano un report riguardante le criticità riscontrate e i loro suggerimenti in merito alle aree da implementare. Il CTA controlla l'aderenza del report alle procedure standard stabilite e, una volta approvato, lo discute con i manager dell'impresa monitorata al fine di assicurarsi il loro assenso e controlla mediante una breve visita le rilevanze sottolineate. Il report finale è firmato dai manager che possono indicare i punti sui quali dissentono. Se richiesto il progetto prevede l'assistenza all'impresa per il raggiungimento delle migliorie identificate come necessarie nel report. Infine il CTA, basandosi sui report redatti dai supervisori, preparerà un *synthesis report* trimestrale sull'andamento generale della tutela dei diritti dei lavoratori nelle fabbriche d'abbigliamento. Il report di sintesi sarà presentato al PAC che lo discuterà e vi potrà aggiungere i propri commenti. In tale forma sarà reso noto alle parti dell'accordo commerciale *United States – Cambodia* nel settore tessile e pubblicato in lingua khmer e inglese nel sito ufficiale dell'Ilo.

#### 4.2.4 La reazione del settore privato all'accordo

Il meccanismo delle sanzioni positive ed il provvidenziale intervento dell'Ilo incentivarono il miglioramento degli standard di lavoro nelle aziende tessili e di produzione di capi di abbigliamento cambogiane ma la reazione del settore privato fu molto più consistente delle aspettative. Le imprese internazionali di abbigliamento grazie all'elevata trasparenza creata dal programma conoscono le condizioni di lavoro nelle industrie dei loro fornitori cambogiani e la situazione generale del territorio, riuscendo a valutare in tal modo il livello di conformità alle normative sul lavoro anche equiparandolo ad altre realtà locali. Hanno la possibilità di selezionare i propri partner in base a informazioni chiare e certificate. Le firme della moda internazionali, per alimentare la credibilità riguardo alla loro reputazione di marchi sostenibili e rispettosi dei diritti dei lavoratori, scelgono i propri fornitori per la loro certificazione di

aziende conformi agli standard nazionali e internazionali di lavoro. Le imprese produttrici di capi di abbigliamento cambogiane hanno dunque un doppio incentivo a implementare le normative riguardanti i diritti sociali dei lavoratori: l'aumento delle quote nel mercato americano e la volontà di appartenere al mercato di nicchia delle imprese cambogiane conformi ai *labour standards*. Tali imprese cominciano a pubblicizzare le loro *good practice* e i report che lo attestano al fine di guadagnare un vantaggio competitivo nell'attrarre compratori esteri. La Cambogia è promossa come una "*ethical sourcing option*"<sup>231</sup> per i clienti internazionali. Ciò ha portato il Governo cambogiano e i produttori nazionali di abbigliamento a comprendere come il valore del rispetto dei diritti dei lavoratori sarebbe sopravvissuto alla fine del sistema MFA e dell'accordo commerciale *United States – Cambodia* nel settore tessile. Nel 2003 infatti il Governo chiese all'Ilo di proseguire il programma di monitoraggio. L'Ilo e il suo sistema di monitoraggio e di creazione di report crearono una reputazione di "*risk insurance*"<sup>232</sup> alle fabbriche partecipanti al programma. Molti compratori internazionali attenti alle questioni sociali e alla trasmissione di un'immagine etica, come prassi consultano le relazioni dell'Ilo in merito ad una fabbrica d'abbigliamento prima di sceglierla come fornitore. Benché molti di essi dispongano di codici di condotta<sup>233</sup> interni e di agenzie di monitoraggio, assunte per il controllo degli standard di lavoro, non possiedono l'alta credibilità del sistema dell'Ilo. Tale credibilità deriva anche dalla struttura tripartita dell'organizzazione che si riflette sul progetto di monitoraggio sostenendo gli interessi dei lavoratori, delle imprese e del Governo. Dati empirici, riguardanti l'evoluzione del settore dell'abbigliamento, confermano tale tendenza. Dal 1999 al 2002 le esportazioni di abbigliamento dalla Cambogia agli Stati Uniti degli articoli coperti dai limiti sulle quote aumentarono del 44,8%, da un valore di 433 milioni di Dollari statunitensi nel 1999 a un valore di 627 milioni di Dollari statunitensi nel 2002. Durante lo stesso periodo le esportazioni di abbigliamento non coperte dal regime delle quote<sup>234</sup> aumentarono del 302%, partendo da un valore di 83 milioni di Dollari statunitensi nel 1999 e arrivando a un valore di 334 milioni di Dollari statunitensi nel 2002 riconfermando la tendenza dei compratori

---

<sup>231</sup> D. Arnold, T. H. Shih "A Fair Model of Globalization? Labour and Global Production in Cambodia" *Journal of Contemporary Asia*, Vol.40, No. 3, August 2010, p. 401-424.

<sup>232</sup> S. Polaski "Cambodia blazes new path to economic growth and job creation" *Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers*, number 51, October 2004.

<sup>233</sup> I codici di condotta (definiti anche codici etici, di autodisciplina, di buone pratiche, di autoregolamentazione) sono strumenti di regolazione nell'ambito della responsabilità sociale d'impresa. Per approfondimenti si veda: A. Perulli, V. Brino "Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro" G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, cap. IV.

<sup>234</sup> Tipologie di indumenti ai quali non era garantito l'accesso al mercato statunitense ma non era nemmeno limitato.

internazionali di acquistare presso fornitori conformi alle norme sul lavoro. L'incentivo per le fabbriche tessili cambogiane di rispettare i diritti dei lavoratori proveniva dall'aumento delle quote ma anche dal settore privato.

#### 4.2.5 L'impatto dell'accordo nelle imprese: occupazione e condizioni di lavoro

L'impatto del sistema di bonus legato alle quote e il programma di monitoraggio ebbero effetti positivi per l'occupazione e per le condizioni di lavoro nelle fabbriche cambogiane produttrici di capi di abbigliamento. L'aumento delle quote e l'interesse verso la Cambogia dei compratori internazionali interessati alla reputazione personale hanno svolto un ruolo cruciale nell'aumento dell'occupazione nel settore. Nel 1998, prima della stipula dell'accordo commerciale nel settore tessile, i lavoratori assunti dalle fabbriche di abbigliamento erano circa 80 mila. Alla fine del 2003 erano 220 mila<sup>235</sup>. I lavoratori impiegati in fabbriche tessili, alla fine del periodo dell'accordo, erano i più pagati tra i lavoratori cambogiani *low-skilled*: il salario medio mensile di un lavoratore in una fabbrica tessile era di 61 Dollari statunitensi contro la media di 40 del settore agricolo<sup>236</sup>. Ciò è dovuto all'aumento del valore delle quote d'esportazione che eccedeva i costi sostenuti dai datori di lavoro per l'implementazione degli standard, le quote portarono dunque all'aumento dei salari per i lavoratori nel settore tessile. L'impatto del progetto sulle condizioni di lavoro si evince anche dalla comparazione dei report di sintesi dell'Ilo. Alla fine del 2004, l'ultimo anno di validità dell'accordo commerciale nel tessile, ne erano stati pubblicati otto. Ciascun report esamina un gruppo di fabbriche ed esprime i risultati in forma aggregata. Le fabbriche giudicate non conformi ai *labour standards* anche nella seconda visita sono pubblicamente dichiarate. Dunque, i *synthesis report* esprimono i progressi effettuati nell'implementazione delle tutele sia per macro aree, identificate in *Working conditions*, *Safety and health* e *Labour Relations*, ognuna delle quali si articola in tutele specifiche esaminate dai supervisori<sup>237</sup>, sia per ciascuna fabbrica ispezionata. Nei quattro anni di progetto sostanzialmente tutte le imprese sono state

---

<sup>235</sup> S. Polaski "Cambodia blazes new path to economic growth and job creation" Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, number 51, October 2004.

<sup>236</sup> S. Polaski "Cambodia blazes new path to economic growth and job creation" Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, number 51, October 2004.

<sup>237</sup> Per conoscere la lista completa degli standard esaminati nei report si veda: "Tenth Synthesis Report on working conditions in Cambodia's garment sector" Kingdom of Cambodia, International Labour Organization, Better Factories Cambodia, tratto da: [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org)

esaminate almeno una volta. I report mostrano come a seguito della prima visita si riscontri una situazione di composita conformità e non conformità. La conformità agli standard lavorativi emerge particolarmente riguardo al divieto di lavoro forzato, il divieto di lavoro minorile e la discriminazione di genere anche se qualche caso di molestie sessuali fu riscontrato. Il non rispetto dei diritti dei lavoratori si attua specialmente attraverso la distribuzione di salari non equi, l'obbligo di lavorare eccessive ore in sovrannumero, la violazione degli standard di salute e sicurezza nel luogo di lavoro e in casi più isolati, attraverso l'impedimento di associarsi liberamente, di formare sindacati e di contrattare collettivamente. Il riscontro di assenza di sfruttamento del lavoro minorile ebbe un impatto positivo immediato a livello mondiale, riportò, ad esempio, il marchio Nike a scegliere come fornitori le fabbriche cambogiane con le quali aveva interrotto i rapporti a seguito del riscontro di lavoro minorile prima dell'inizio del programma dell'Ilo<sup>238</sup>. I supervisori a seguito del primo rapporto inviarono suggerimenti dettagliati a ciascuna fabbrica in merito alle azioni da intraprendere per conformarsi con le normative nazionali e le Convenzioni internazionali. I primi tre gruppi d'impresesaminate furono ispezionate una seconda volta riscontrando miglioramenti rispetto alle condizioni precedenti, solo un piccolo gruppo si conformò totalmente alle raccomandazioni dell'Ilo, i progressi maggiori riguardarono il pagamento dei salari, il 95% delle fabbriche adottò alcune o tutte le raccomandazioni dell'Ilo, i problemi di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro furono potenziati per la maggior parte ma nessuno totalmente, circa la metà delle impresemigliorò la conformità al numero massimo di ore lavorate e il 76% delle impresesaminate risolse i problemi di libertà di associazione (tabella 4.1)<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> S. Polaski "Cambodia blazes new path to economic growth and job creation" Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, number 51, October 2004.

<sup>239</sup> Tabella tratta da: S. Polaski "Cambodia blazes new path to economic growth and job creation" Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, number 51, October 2004.

## Factory Remediation of specific Labor Problems

	Factories with no suggestions (perfect)	Factories fully compliant (on 2nd inspection)	Factories with mixed compliancy	Factories with zero compliancy
Wages	8	27	79	7
Hours	21	31	26	43
Safety & Health	0	0	117	4
Freedom of Association	2	22	67	30
Total	31	80	189	84

Tabella 4.1. Source: Tabulation of Ilo Third, Fifth and Eighth Synthesis Reports on the Working Conditions Situation in Cambodia's Garment Sector.

In generale l'impatto dell'accordo sulle imprese fu positivo, miglioramenti nelle condizioni di lavoro e il rispetto dei diritti dei lavoratori cominciarono ad essere attuati con costanza, anche se le tutele non erano ancora complete.

### 4.2.6 Luci ed ombre dell'ibridazione tra tecniche *hard* e *soft*

La principale debolezza dell'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile si evince dalla sua denominazione. L'accordo virtuoso riguarda solamente le fabbriche produttrici di capi di abbigliamento, stimolando il miglioramento dei diritti sociali dei lavoratori in un contesto produttivo singolare e tralasciando altri settori sensibili. La Cambogia, anche dopo l'espansione esponenziale della produzione tessile, rimane uno Stato prevalentemente basato sull'agricoltura. L'ampliamento dei confini settoriali di un progetto di tale portata gioverebbe ai diritti sociali dell'intera forza lavoro cambogiana. Concentrandosi invece prettamente sull'accordo si possono evidenziare per ciò che concerne la sua stesura ed implementazione, dei con i d'ombra. L'aumento delle quote previsto mediante il meccanismo delle "sanzioni positive" era condizionato ad una sostanziale conformità con le leggi cambogiane e gli standard internazionali di lavoro: "(...) *whether conditions in the Cambodia textile and apparel sector substantially comply with such labour law and standards.*"<sup>240</sup>. L'accordo non specifica cosa si intenda per "sostanziale conformità" lasciando agli Stati Uniti

<sup>240</sup> Art. 10 comma D, *Cambodia Bilateral Textile Agreement*.

molta libertà nel decidere il livello di crescita delle quote. Un ulteriore aspetto critico dell'accordo riguarda la limitata efficacia che l'Ilo possiede nell'assicurare l'aderenza ai *labour standards* una volta che le violazioni sono state riscontrate. L'Organizzazione internazionale non possiede alcun potere coercitivo sulle fabbriche, utilizza solo lo strumento delle raccomandazioni e della pubblicazione delle evidenze negative reiterate riscontrate nei luoghi di lavoro. Le esportazioni annue del settore tessile cambogiano, nel periodo compreso tra il 1999 e il 2004, ammontavano a circa 2 miliardi di dollari statunitensi, rappresentandone l'80% e il 12% del PIL. L'accordo bilaterale rese la Cambogia uno degli Stati al mondo più dipendenti dalle esportazioni in un settore competitivo, caratterizzato da un alto tasso di fallimenti e da cambiamenti repentini nei mercati di consumo, come quello dei capi di abbigliamento. Gli Stati Uniti rappresentavano il 71% delle esportazioni tessili cambogiane, riaffermando la forte influenza che esercitavano sullo Stato del Sud Est asiatico e rinforzando la relazione di potere asimmetrica tra un Paese piccolo e povero del Sud del mondo e una ricca Nazione del Nord<sup>241</sup>. Un'altra problematica che affliggeva l'economia cambogiana era il deficit commerciale derivante dalle importazioni di materie prime e macchinari per la produzione tessile. La Cambogia si era specializzata nella produzione di capi di abbigliamento ma era esclusa dalla catena globale del valore, non partecipando alle fasi di marketing e vendita della catena mondiale della produzione tessile, dove i rivenditori dei Paesi sviluppati creavano la maggior parte dei profitti. Per ciò che concerne i costi materiali del progetto, essi furono sorprendentemente modesti, il costo annuale per lavoratore fu di 2,33 Dollari e il costo medio annuo per ciascuna fabbrica fu di 2.333 Dollari, molto inferiori alle richieste dei supervisori privati per conformare la fabbrica ai codici di condotta dei compratori internazionali. Il programma dell'Ilo fu economicamente vantaggioso prevalentemente per la decisione di assumere supervisori locali che percepivano salari più elevati rispetto agli standard cambogiani ma decisamente economici se comparati agli standard internazionali. Il direttore del progetto, un esperto dell'Ilo con notevole esperienza a livello internazionale formò i supervisori locali e controllò il loro operato in corso di esecuzione assicurandosi l'aderenza alle disposizioni internazionali in materia di lavoro. Lo status economico che permetteva di raggiungere la mansione di supervisore li dissuase dall'avallare pratiche corrotte tipiche degli ispettori governativi del lavoro. I supervisori locali apportarono al progetto anche benefici intangibili: parlando correntemente la lingua khmer riuscivano ad instaurare rapporti di fiducia con i lavoratori e a comunicare efficacemente con i datori di

---

<sup>241</sup> D. Wells "Best Practice in the Regulation of International Labour Standards: lessons of the U.S. – Cambodia Textile Agreement" *Comp. Labour Law & Pol' Y Journal*, Vol.27, p. 357-376.

lavoro. Durante i primi anni del progetto la distribuzione dei costi non era ottimale, i clienti internazionali che ne traevano i maggiori benefici, avendo la sicurezza di non rischiare la propria reputazione, non contribuirono ad alcuna spesa.

Gli impatti positivi del sistema di quote e di monitoraggio dell'Ilo più evidenti sono quelli quantificabili: aumento della quota delle esportazioni, creazione di nuovi posti di lavoro e aumento dei salari medi annui per gli impiegati nel settore tessile. Ulteriori notevoli effetti riguardarono l'aumento delle tutele dei lavoratori, sempre più conformi ai *core labour standards* internazionali. La forte incidenza del lavoro femminile all'interno delle fabbriche tessili<sup>242</sup> migliorò la condizione sociale della donna in Cambogia, uno Stato tradizionale e caratterizzato da una società fortemente patriarcale. L'accordo virtuoso evidenziò per la prima volta la possibilità che le informazioni attendibili riguardanti le condizioni di lavoro delle fabbriche tessili di un Paese in via di sviluppo fossero accessibili ad attori sia privati che pubblici, a livello locale, nazionale e internazionale. Ciò creò un'opportunità senza precedenti di poter valutare l'importanza delle informazioni raccolte e di apprezzare la risposta del mercato attraverso i suoi comportamenti. L'effetto iniziale portò l'allineamento delle politiche aziendali a quelle nazionali e internazionali al fine di guadagnare gli incentivi offerti dal mercato americano. In seguito le dinamiche del settore privato come si è già visto influenzarono notevolmente l'aderenza ai *labour standards* delle imprese. L'esperimento virtuoso ha contribuito al progresso nelle fabbriche anche attraverso canali differenti dal programma di monitoraggio dell'Ilo. Durante le consultazioni semestrali previste dall'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile, i due Governi identificarono alcune lacune nel regime regolativo della Cambogia che ostacolavano l'implementazione delle leggi riguardanti il lavoro alle quali fu dato rimedio tramite i *Prakas*. Le lacune colmate riguardavano il metodo per i sindacati di stabilire il proprio status di rappresentanti legittimati dei lavoratori all'interno delle fabbriche e il diritto di partecipare alla contrattazione collettiva con i lavoratori e la mancanza di un *arbitration council*, immaginato come luogo di risoluzione delle dispute sorte sul luogo di lavoro senza ricorrere a scioperi o all'intervento degli ispettori governativi. Il consiglio fu istituito nel 2003 e nel suo primo anno di funzione risolse l'85% delle dispute tra datori di lavoro, lavoratori e sindacati riguardanti i diritti dei lavoratori esistenti, i contratti di lavoro e gli accordi legati alla contrattazione collettiva ma anche le richieste di ulteriori riconoscimenti sociali. Il lavoro di tale consiglio fu sostenuto dal

---

<sup>242</sup> Circa 85-90% dei lavoratori nelle fabbriche tessili erano donne. Fonte: D. Wells "Best Practice in the Regulation of International Labour Standards: lessons of the U.S. – Cambodia Textile Agreement" *Comp. Labour Law & Pol' Y Journal*, Vol.27, p. 357-376.

progetto dell'Ilo *Labour Dispute Resolution* implementato contemporaneamente al progetto di monitoraggio nelle fabbriche tessili<sup>243</sup>.

L'implicazione dell'Ilo nell'accordo in qualità di attore protagonista del monitoraggio e di assistente tecnico del Governo cambogiano e l'utilizzo del meccanismo delle "sanzioni positive" hanno creato un modello unico di ibridazione tra tecniche *hard* e *soft* che seppur non perfetto, "ha di fatto realizzato una promozione della competitività fondata sull'innalzamento delle condizioni di lavoro, che hanno determinato un aumento della produttività capace a sua volta di compensare i più elevati costi della manodopera, con benefici ulteriori in termini macroeconomici e di stabilità politica."<sup>244</sup>

### 4.3 Il programma *Better Factories Cambodia*

#### 4.3.1 La fine dell'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia nel settore tessile

Alla luce del successo dell'accordo bilaterale e del provvidenziale coinvolgimento dell'Ilo le Autorità americane e cambogiane decisero di proseguire il progetto anche dopo la fine del sistema di quote per l'industria tessile (MFA) avvenuta il primo gennaio 2005 e dell'accordo nel tessile tra Stati Uniti e Cambogia basato su tale sistema. Il progetto di monitoraggio dell'Ilo nelle fabbriche tessili cambogiane, rinominato *Better Factories Cambodia* nel 2005<sup>245</sup>, continuò ad operare e lo fa tuttora. La gestione del progetto fu mantenuta dall'Ilo per il biennio transitorio 2006-2008, durante il quale fu implementata la costruzione di un'Agenzia di monitoraggio cambogiana con lo scopo di sostituirla all'Organizzazione internazionale del lavoro. Il progetto fu finanziato dal Governo cambogiano, dall'industria tessile, dalla Banca Mondiale e dalla *French Development Agency* (AFD)<sup>246</sup>. Attualmente BFC è un'agenzia indipendente, partner di una cooperazione globale con l'*International*

---

<sup>243</sup> Per approfondire *Ilo Labour Dispute Resolution Project* si veda: H. V. Noord, H. S. Hwang, K. Bugeja "Cambodia's Arbitration Council: Institution-building in a developing country" Ilo Working Paper No. 24, August 2011.

<sup>244</sup> A. Perulli, V. Brino "Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro" G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>245</sup> Dalla pubblicazione del decimo report (marzo 2005) il progetto prende il nome di *Better Factories Cambodia*.

<sup>246</sup> F. Aristoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazin "The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements" – European Commission Final Report, 15 settembre 2008.

*Labour Organization (ILO) e l'International Finance Corporation (IFC). La fine dell'accordo e del MFA non influirono negativamente sulla quantità e sul valore delle esportazioni che nonostante le previsioni negative, continuarono a crescere. La reputazione delle fabbriche tessili cambogiane rimase un fattore cruciale per la rinnovata competizione nelle esportazioni. Alla ottima reputazione per gli elevati standard di lavoro si aggiunsero i contributi positivi del sistema di tutela posto dagli Stati Uniti alla Cina, il maggiore concorrente della Cambogia e la crescita dimensionale delle fabbriche cambogiane in un contesto dove i compratori stavano consolidando la loro catena di fornitura attorno a pochi e grandi fornitori. Citando il Ministro del Commercio della Cambogia: "We are extending our labor standards beyond the end of the quotas because we know that is why we continue to have buyers. If we didn't respect the unions and the labor standards, we would be killing the goose that lays the golden eggs"<sup>247</sup>.*

#### 4.3.2 Il programma BFC

*Better Factories Cambodia* vive grazie alla convinzione che il *decent work* possa essere competitivo e possa creare una società fiorente ed un'economia attiva. Dal 2001, sotto il nome di progetto di monitoraggio dell'Ilo nelle fabbriche tessili cambogiane e dal 2005 con la sua attuale denominazione, lavora per alleviare la piaga della povertà in Cambogia implementando i vantaggi competitivi per il più grande settore nazionale dell'economia formale, il settore dell'abbigliamento. Il sistema di monitoraggio e di resoconto rigoroso e trasparente hanno creato al BFC una reputazione di ispettore internazionale, neutrale e indipendente guidato dalla convinzione che il miglioramento delle condizioni di lavoro generi benefici economici e progresso sociale per ogni attore. L'operato del BFC ha accresciuto la responsabilità delle fabbriche verso l'applicazione degli standard di lavoro nazionali e internazionali, ha promosso una cultura di dialogo sociale al fine di rafforzare le relazioni industriali ed ha formato i lavoratori riguardo ai loro diritti aiutando l'economia a crescere in modo sostenibile. Il settore dell'abbigliamento ha subito negli anni forti pressioni esterne, come la crisi economica globale e l'aumento della competitività degli Stati dell'Asia

---

<sup>247</sup> D. Wells "Best Practice in the Regulation of International Labour Standards: lessons of the U.S. – Cambodia Textile Agreement" *Comp. Labour Law & Pol' Y Journal*, Vol.27, p. 357-376.

orientale, ma continua tuttora ad essere il settore trainante dell'economia cambogiana impiegando più di 400 mila lavoratori e valendo l'80% delle entrate provenienti dalle esportazioni. La continua espansione del settore dell'abbigliamento ha sollecitato l'evoluzione anche del BFC che, da programma dell'Ilo è diventato un'agenzia indipendente, aderente ad una partnership globale con l'Ilo e l'IFC, ed ha ampliato il suo raggio d'azione occupandosi non più solamente del monitoraggio delle fabbriche ma adempiendo anche funzioni di formazione, di consulenza e di ricerca, appoggiandosi ad un team di trenta persone.

Le attività di monitoraggio rimangono la spina dorsale del BFC. Tutte le fabbriche di abbigliamento che vogliono esportare i loro prodotti devono registrarsi e permettere le visite dei supervisor per ricevere la licenza di esportazione. Le modalità in cui si svolge il processo non si discostano radicalmente da quelle adottate durante l'accordo bilaterale *United States – Cambodia*: due supervisor competenti visitano senza preavviso la fabbrica, intervistano i lavoratori ed i datori di lavoro redigendo un documento riguardante le esternalità riscontrate. Al fine di assicurare l'efficacia e l'efficienza delle visite, il BFC ha sviluppato una *checklist* di supporto per le osservazioni che include le tematiche del lavoro raggruppate nelle aree: *“Discrimination, Forced labor, Child labor, Freedom of Association and Collective Bargaining, Compensation, Working hours, Contracts, Occupational Safety and Health”*<sup>248</sup>. I supervisor in seguito, registrano le informazioni raccolte in un *Information Management System* (IMS) che aiuta ad organizzare, archiviare ed analizzare i dati. È il primo IMS creato per il monitoraggio e la creazione di report sulle condizioni di lavoro. Ottimizza il lavoro dei supervisor e permette di generare report individuali per ciascuna fabbrica evidenziando l'attuale conformità ai *labour standards* e gli eventuali suggerimenti per migliorarla. L'informatizzazione del sistema permette anche la creazione di report ad hoc per un'industria particolare, ad esempio quella calzaturiera, o di evidenziare la situazione riguardante l'implementazione di un singolo *labour standard*, quale ad esempio la qualità della ventilazione dei luoghi di lavoro. L'IMS può essere consultato solo dalle fabbriche monitorate, esse possono accordare l'accesso ad una terza parte che deve autenticarsi e pagare una commissione. I compratori internazionali in tal modo hanno completo accesso alle informazioni riguardo alle imprese tessili e possono selezionarle per la loro *compliance*. Semestralmente continua ad essere pubblicato un *synthesis report* che evidenzia i trend positivi e negativi riguardanti la tutela dei diritti dei lavoratori nelle fabbriche cambogiane di

---

<sup>248</sup> [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org)

abbigliamento<sup>249</sup>. Dal 2006 non sono più menzionate apertamente in tale report le imprese che non hanno implementato i suggerimenti del BFC.

La formazione riveste un ruolo importante all'interno della nuova conformazione del BFC, i corsi sono uno strumento per creare un'atmosfera di consapevolezza all'interno delle fabbriche riguardo i diritti e i doveri dei lavoratori, delle unioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e per sostenere la cooperazione tra i dirigenti e gli operai al fine di migliorare le condizioni di lavoro. I servizi di consulenza assistono le singole imprese nella risoluzione di problemi riguardanti l'implementazione e la tutela dei diritti sociali dei lavoratori riscontrati dai supervisori. Le attività di ricerca servono a mantenere aggiornato il sistema e a supportare l'attività di informazione riguardo ai diritti dei lavoratori nell'industria tessile cambogiana.

BFC è finanziato per il 40% da donazioni provenienti da organizzazioni internazionali per la restante somma dal *Garment Manufacturers Association in Cambodia* (GMAC), dal Governo cambogiano (RGC), dalle unioni commerciali cambogiane e dai compratori internazionali iscrivendosi al sistema IMS<sup>250</sup>.

BFC dal 2001 continua ad implementare discussioni e consultazioni con il Governo della Cambogia, i sindacati e il GMAC al fine di consolidare la cooperazione tripartita, rispecchiata tuttora dal *Project Advisory Committee* (PAC), e di far emergere le difficoltà e gli ostacoli riscontrati cercando soluzioni comuni.

Le condizioni dei lavoratori, dopo la fine dell'accordo multilaterale tra Stati Uniti e Cambogia nel settore tessile, sono continuate a migliorare in gran parte grazie alla prosecuzione delle attività del *Better Factories Cambodia*. I dati empirici estrapolati dal ventesimo report del 30 aprile 2008 confermano tale tendenza (tabella 4.2 e 4.3)<sup>251</sup>. Le questioni non conformi alla normativa nazionale e internazionale del lavoro attengono principalmente alle tematiche OSH (*Occupational Safety and Health*) sottolineando come la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro siano problemi di primaria importanza anche in Cambogia.

---

<sup>249</sup> L'abbigliamento si intende comprensivo di indumenti e calzature.

<sup>250</sup> Una lista dei *brand* sottoscrittori del sistema IMS è consultabile nel sito [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org)

<sup>251</sup> Tabelle estrapolate da "Twentieth Synthesis Report on working conditions in Cambodia's garment sector" Kingdom of Cambodia, International Labour Organization, Better Factories Cambodia, tratto da: [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org)

## Compliance Status

Legal Requirement	% of Factories in Compliance
Minimum Wage for Regular Workers	97%
18 Days of Annual Leave	96%
Full Compliance with Maternity Leave (Half Wages plus Benefits)	74%
Paid Sick Leave	66%
Voluntary Overtime	75%
Provide Personal Protective Equipment	47%

Tabella 4.2. Finding on Selected Working Conditions (6 Months to Date). Twentieth Synthesis Report on working conditions in Cambodia's garment sector" Kingdom of Cambodia, International Labour Organization, Better Factories Cambodia.

## Compliance with Fundamental Rights at Work

Child Labour	0 factory(ies) had underage workers (0%)
Forced Labour	0 factory(ies) used forced labour (0%)
Discrimination*	17 factory(ies) engaged in discrimination (9%)
Unions**	158 factory(ies) had at least one union (79%) 258 total unions were present
Freedom of Association	6 factory(ies) interfered with freedom of association (3%)
Strikes	27 factory(ies) had strikes (14%)

Tabella 4.3. Key Findings on Fundamental Rights (6 Months to Date). Twentieth Synthesis Report on working conditions in Cambodia's garment sector" Kingdom of Cambodia, International Labour Organization, Better Factories Cambodia. \*Discrimination typically involves unfair treatment of pregnant workers (for example, dismissal when they become visibly pregnant), or unfair treatment of men (for example, failure to hire men because they are perceived as more likely to lead workers to strike). \*\*The number of unions reflects only unions that are active and registered at the time of the monitoring visit.

### 4.3.3 Critiche all'efficacia del programma BFC

Nonostante le numerose esternalità positive collegate al lavoro del BFC e le evidenze pratiche dei miglioramenti nelle condizioni di lavoro nelle fabbriche di abbigliamento e dei diritti sociali dei lavoratori, esistono numerosi con d'ombra. A partire dal 2011, anno del decimo anniversario del progetto BFC, i salari dei lavoratori tessili sono diminuiti, gli straordinari rimangono una prassi forzata, i sindacati non sono riconosciuti pienamente, gli sfruttamenti e le violenze sono in aumento. Benché lo sviluppo del programma BFC sia in generale positivo

le condizioni di lavoro nelle fabbriche cambogiane rimangono inadeguate. Il disastro del Rana Plaza in Bangladesh nel quale sono morti più di 1.100 lavoratori impiegati nel settore tessile<sup>252</sup> e la morte di due lavoratori cambogiani in una fabbrica di calzature<sup>253</sup>, ha portato le firme internazionali della moda, compratrici degli indumenti confezionati nelle fabbriche cambogiane, a chiedere una maggiore conformità con gli standard nazionali e internazionali di lavoro e delle contromisure palesemente dirette alla garanzia del *decent work*. Il trentesimo *synthesis report* pubblicato il 30 aprile 2013 evidenzia una situazione in peggioramento ed una mancanza di attenzione riguardo ai diritti dei lavoratori (figura 4.1 e tabella 4.4)<sup>254</sup>.

**Factory Compliance (percentage) by category 2005-2013 (Garment industry-wide)**

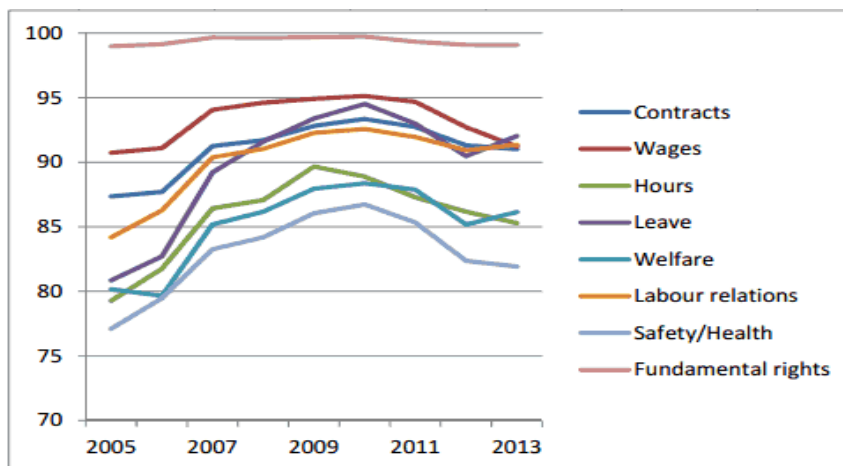


Figura 4.1. Compliance data extracted from the Better Factories' IMS database.

<sup>252</sup> Il Rana Plaza, un edificio commerciale di otto piani, crollò a Savar, un sub-distretto nella Grande Area di Dacca, capitale del Bangladesh, il 24 aprile 2013. Per approfondire le azioni intraprese a seguito del disastro del Rana Plaza si veda paragrafo 4.5.1 Le risposte mondiali alla tragedia del Rana Plaza.

<sup>253</sup> "Thirtieth Synthesis Report on working conditions in Cambodia's garment sector" Kingdom of Cambodia, International Labour Organization, Better Factories Cambodia, tratto da: [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org)

<sup>254</sup> Grafico e tabella estrapolati da "Thirtieth Synthesis Report on working conditions in Cambodia's garment sector" Kingdom of Cambodia, International Labour Organization, Better Factories Cambodia, tratto da: [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org)

## Non-Compliance with Fundamental Rights at Work

	Current report	November 2012	May 2012	November 2011	May 2011
Child Labour (factories with confirmed underage workers)	2%	1%	7%	9%	0%
Forced Labour (factories used forced labour)	0%	0%	0%	0%	0%
Discrimination (factories engaged in discrimination)	16%	18%	19%	18%	13%
Unions (factories with one or more union)	69%	71%	73%	66%	76%
Freedom of Association (factories interfered with FOA)	7%	9%	6%	5%	2%
Anti-union Discrimination (factories engaged in discrimination)	2%	5%	3%	4%	3%
Strikes (factories with strikes)	19%	20%	11%	8%	21%
Strikes failing to comply with one or more legal requirements	100%	100%	100%	100%	100%

Tabella 4.4. Thirtieth Synthesis Report on working conditions in Cambodia's garment sector, Kingdom of Cambodia, International Labour Organization, Better Factories Cambodia.

Alcuni peggioramenti nelle condizioni di lavoro delle fabbriche di indumenti sono attribuibili alla rapida crescita dell'industria, il numero delle imprese esportatrici è salito a 412 da 384, corrispondente ad un aumento dell'8% verificatosi nel semestre compreso tra novembre 2012 e aprile 2013 e il numero dei lavoratori è cresciuto del 5%, da 374.318 a 394.262<sup>255</sup>. Ma la crescita dell'industria non dovrebbe comportare un peggioramento delle condizioni dei lavoratori, in nessun caso. I diritti dei lavoratori maggiormente violati risultano quelli relativi alla salute e alla sicurezza sul posto di lavoro. Gli investitori internazionali, il Governo cambogiano, gli acquirenti globali, i sindacati ed i lavoratori, tutti coloro che beneficiarono per dieci anni del miglioramento delle condizioni di lavoro a partire dalla firma dell'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile nel 1999, dovrebbero adottare oggi misure correttive contro progressivo deterioramento degli standard sociali degli ultimi anni.

Le criticità maggiori riscontrate nel BFC che potrebbero aver condotto all'attuale situazione di regressione riguardano in primo luogo la mancanza di un potere coercitivo dei supervisori del BFC. Il loro mandato attiene alla supervisione delle condizioni di lavoro nelle fabbriche aderenti al progetto, alla stesura di una relazione in merito alle evidenze riscontrate ed alla comunicazione di consigli per migliorare la *compliance*. Risolvere le dispute o applicare la legge non è compito loro. Alcuni sindacati hanno espresso il disappunto verso la mancanza d'azione del BFC evadendo le consuete misure di monitoraggio: *"We no longer inform the BFC because it can't do anything"*<sup>256</sup>. L'insoddisfazione dei lavoratori riguarda anche la mancanza di considerazione dei reclami individuali riguardo alle violazioni dei diritti sociali.

<sup>255</sup> "Thirtieth Synthesis Report on working conditions in Cambodia's garment sector" Kingdom of Cambodia, International Labour Organization, Better Factories Cambodia, tratto da [betterfactories.org](http://betterfactories.org)

<sup>256</sup> Interview with Ly Phearak, 19 January 2011. Tratto da: J. Merk "10 Years of the Better Factories Cambodia Project. A critical evaluation" Community Legal Education Centre & Clean Clothes Campaign, August 2012.

BFC dovrebbe espandere i propri contatti a più Organizzazioni non governative, *stakeholders* e società per azioni in modo tale da avere maggiore influenza anche non disponendo del potere coercitivo. Potrebbe inoltre utilizzare il proprio potere per far pressione sul Governo cambogiano nell'applicazione e nel rafforzamento delle sanzioni contro le violazioni della legge sul lavoro. La seconda criticità riscontrata riguarda l'esternalizzazione di alcune fasi della produzione a sub-fornitori non partecipanti al programma BFC in quanto operanti nel mercato locale. In tali fabbriche le condizioni di lavoro sono tipicamente molto peggiori di quelle monitorate dai supervisori nelle fabbriche iscritte al programma e i sindacati sono inesistenti. BFC dovrebbe considerare di estendere il proprio operato a tutto il settore indistintamente dalla tipologia di produzione, che sia per il mercato internazionale o domestico, in modo tale da uniformare gli standard di lavoro in tutte le fabbriche tessili nazionali. Una terza criticità attiene al cambiamento della modalità di redazione dei report semestrali. I report singoli redatti dai supervisori e contenenti i suggerimenti per migliorare i *labour standards* non sono disponibili al pubblico ma solo ai produttori che possono renderli disponibili a terzi interessati quali i marchi internazionali dell'abbigliamento. Inoltre, dal diciassettesimo report, pubblicato nel novembre del 2006, i report semestrali, accessibili al pubblico, non nominano più le fabbriche non conformi alle disposizioni sociali ma espongono la situazione generale tramite statistiche e dati aggregati. Da un lato i report riguardanti ciascuna fabbrica non sono accessibili al pubblico, dall'altro i report semestrali rimangono generali nella trattazione. Molti sindacati e lavoratori credono che il BFC necessiti di maggiore trasparenza<sup>257</sup> o meglio che il programma ritorni ai livelli di trasparenza acquisiti durante il sistema di quote incentivante. L'ultima criticità riscontrata riguarda il ruolo degli acquirenti internazionali degli indumenti e delle calzature prodotte nelle fabbriche tessili cambogiane. Essi hanno un ruolo marginale nel BFC, consultano i report prima di scegliere il fornitore, finanziando in parte in tal modo il programma, pur ricoprendo una posizione di forza che potrebbe essere sfruttata in favore dei lavoratori cambogiani. I marchi internazionali della moda impongono scadenze a breve termine, ordini all'ultimo minuto o improvvise cancellazioni che spesso si riflettono negli straordinari obbligati della forza lavoro, inoltre la pressione costante alla riduzione dei costi potrebbe aggravare le violazioni riguardanti i salari. L'azienda Nike riscontra come: "*as many as one of every two noncompliance issues can be traced back to the buyers*"<sup>258</sup>. Se i compratori partecipassero attivamente al miglioramento

---

<sup>257</sup> J. Merk "10 Years of the Better Factories Cambodia Project. A critical evaluation" Community Legal Education Centre & Clean Clothes Campaign, August 2012.

<sup>258</sup> J. Merk "10 Years of the Better Factories Cambodia Project. A critical evaluation" Community Legal Education Centre & Clean Clothes Campaign, August 2012.

delle condizioni di lavoro nelle fabbriche cambogiane, con pratiche di acquisto sostenibili, questo periodo di caduta di traguardi ottenuti nei *labour standards* potrebbe finire, creando un mercato migliore da quello riscontrato da Ken Loo segretario generale dell'associazione GMAC: “*buyers do not pay more for high labour standards compliance; it is a pass/fail system and a cost that supplier must bear. In other words, buyers may require labour standards compliance but the cost of implementation is generally passed on to suppliers*”<sup>259</sup>.

#### 4.4 L'accordo *United States – Cambodia* come “*Best practice*”

Il meccanismo incentivante proposto dall'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia non è una panacea per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori delle economie a basso reddito ed orientate al commercio. Gli incentivi commerciali dipendenti dall'implementazione dei *labour standards* intrecciati con un sistema di monitoraggio indipendente ed autorevole, complementare a politiche nazionali e internazionali promotrici del *decent work* e con una catena del valore internazionale sostenibile sono la congiuntura ottimale e rappresentano il modello spesso elogiato come “*best-practice*”. L'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile è citato sempre come esempio virtuoso di *linkage* tra la sfera dei *labour standards* e quella degli interessi commerciali, poiché dimostra come il rispetto dei diritti dei lavoratori non sfavorisca il commercio ma al contrario apra nuove prospettive sostenibili dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. L'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia e il provvidenziale coinvolgimento dell'Ilo nel sistema di monitoraggio sono sorti grazie alla convergenza di condizioni politiche ed economiche peculiari in entrambi gli Stati. Gli Stati Uniti, al momento della stesura dell'accordo, erano desiderosi di lanciare un forte messaggio riguardo all'orientamento internazionale verso le tutele sociali dei lavoratori e di rispondere alle critiche rivolte loro riguardo al NAALC. L'accordo con la Cambogia infatti contenne tra gli articoli del testo madre le disposizioni sociali. La Cambogia, reduce da anni di guerra civile, non disponendo della struttura statale idonea al ruolo di supervisore, premette verso il coinvolgimento dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Il settore tessile era controllato dal regime MFA. Queste e le altre condizioni congiunturali affrontate nel corso

---

<sup>259</sup> J. Merk “10 Years of the Better Factories Cambodia Project. A critical evaluation” Community Legal Education Centre & Clean Clothes Campaign, August 2012.

della trattazione, diedero vita alle caratteristiche peculiari e virtuose dell'accordo. Tale modello potrebbe essere utilizzato al fine di implementare il rispetto dei diritti sociali dei lavoratori in altri Stati problematici ma non nella sua totalità, non esistendo le stesse peculiari condizioni. Questo modello di “*best-practice*” che incentiva la conformità agli standard nazionali e internazionali del lavoro nelle fabbriche, merita di essere considerato nelle sue parti e replicato in funzione delle rinnovate esigenze commerciali e sociali. Le caratteristiche distintive dell'accordo innovativo, essenziali per il suo successo e la sua considerazione come “*best-practice*” sono gli incentivi positivi, la determinazione degli obiettivi, il ruolo di un'organizzazione internazionale intergovernativa, la trasparenza e il ruolo dei Governi.

Per ciò che concerne le sanzioni positive rilevante fu il legame tra i privilegi commerciali e i *labour rights*. Le disposizioni sul lavoro erano state incluse in altri accordi commerciali stipulati dagli Stati Uniti ma solitamente operavano mediante sanzioni negative. In tali accordi i privilegi commerciali erano garantiti al partner con la condizione di poter essere revocati nel caso di inadempienza o violazioni dei diritti sociali dei lavoratori. In controtendenza fu l'accordo commerciale bilaterale con la Cambogia che prevedeva degli incentivi positivi che operavano secondo criteri fissati. Le quote addizionali di mercato erano assicurate solo dopo il raggiungimento di determinati standard riguardanti le condizioni di lavoro degli operai cambogiani impiegati nelle fabbriche tessili. La differenza dell'impatto delle sanzioni positive e negative è sostanziale: dal punto di vista della Nazione ricevente, un sistema di incentivi positivi necessita dei cambiamenti reali nei comportamenti dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei governanti al fine di poter beneficiare dei premi. Un sistema di incentivi negativi non stimola il continuo miglioramento dei *labour standards*, una volta in cui l'accesso al mercato del partner è stato ottenuto, l'effetto deterrente potrebbe essere scontato. Lo Stato responsabile dell'applicazione delle sanzioni negative, inoltre, è spesso reticente, nel timore di distruggere le attività economiche appena risollevate del Paese in errore. Di conseguenza le sanzioni negative sono applicate solo nei casi di violazioni disdicevoli dei diritti dei lavoratori, limitando l'efficacia dell'accordo commerciale con disposizioni sociali di sostenere il progresso e l'applicazione dei *labour rights*. L'innovazione dell'accordo tra Stati Uniti e Cambogia superò la mera sostituzione degli incentivi negativi con quelli positivi, legando l'aumento delle quote annuali al miglioramento delle condizioni dei lavoratori nell'anno precedente, instaurando una prassi di causa conseguenza diretta alle azioni e un sistema di controllo obbligatoriamente ripetitivo. Il riscontro economico immediato ai miglioramenti delle condizioni di lavoro permetteva alle fabbriche e al Governo cambogiano di investire in cambiamenti strutturali e organizzativi importanti. I problemi

riscontrati potevano essere risolti gradualmente anno per anno con un'assistenza costante. Il sistema incentivante garantito alla Cambogia a causa della fine del MFA non è replicabile ma ci sono altre modalità di instaurare un sistema di incentivi positivi che possono sostenere i Paesi in via di sviluppo nel raggiungimento degli obiettivi riguardanti le tutele del lavoro. All'interno degli accordi commerciali bilaterali tra Stati sviluppati e del Sud del mondo, i primi potrebbero ad esempio condizionare la riduzione o l'eliminazione delle tariffe doganali all'implementazione dei *labour standards*.

La determinazione degli obiettivi annuali e le consultazioni semestrali tra i governi della Cambogia e degli Stati Uniti crearono un importante meccanismo per legare gli incentivi positivi ad obiettivi reali. Gli obiettivi da raggiungere spaziavano dall'emanazione di disposizioni legali e l'adeguamento delle strutture istituzionali alla risoluzione di specifici problemi in determinate fabbriche ed erano determinati e condivisi dai due Governi, dai direttori delle fabbriche tessili e dalle organizzazioni dei lavoratori. Il coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti permise la conoscenza diffusa delle finalità da raggiungere. Tale processo ha giovato notevolmente al successo dell'accordo bilaterale nel settore tessile e potrebbe essere uno spunto positivo per nuove collaborazioni commerciali che desiderano includere la dimensione del lavoro equo nelle loro relazioni.

Il ruolo di un'organizzazione internazionale intergovernativa fu provvidenziale. Per la prima volta l'Ilo assunse il ruolo di supervisore diretto del settore privato e dato il suo successo continuò il suo operato anche dopo la fine dell'accordo commerciale. Il carattere innovativo del sistema di monitoraggio delle fabbriche tessili cambogiane fu tale che l'Ilo, replicando l'esperienza del programma *Better Factories Cambodia*, lanciò nel 2008 il programma globale *Better Work*, attualmente attivo nelle fabbriche del Vietnam, di Haiti, della Giordania, del Lesotho, del Nicaragua e dell'Indonesia con l'obiettivo di migliorare la competitività del settore tessile implementando le condizioni sociali dei lavoratori. Il ruolo dell'Ilo influì fortemente sull'esito positivo dell'accordo commerciale bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia e può tuttora avere esiti consistenti sia tramite il programma BFC sia tramite il programma *Better Work* espandendo in tal modo una prassi efficace ed effettiva.

La trasparenza dei report dell'Ilo, fu un aspetto indispensabile del successo del programma di monitoraggio. Permise ai governi, ai marchi internazionali, ai sindacati e a qualsiasi parte interessata di accedere alle informazioni riguardanti la conformità di ciascuna fabbrica alle disposizioni sul lavoro nazionali e internazionali. Qualsiasi programma di monitoraggio corrente dovrebbe riuscire a replicare tale chiarezza e credibilità nel relazionare le condizioni

di lavoro. Anche l'attuale BFC dovrebbe tornare ad ispirarsi al modello passato. Attualmente nessun privato è riuscito ad eguagliare l'operato dell'Ilo, che è diventato anche, in un certo senso, certificatore della qualità delle fabbriche.

Il ruolo dei Governi della Cambogia e degli Stati Uniti fu essenziale durante i passi iniziali dell'accordo bilaterale. L'interesse della Cambogia nel successo dell'accordo era alto: significava l'aumento delle esportazioni tessili che avrebbe stimolato la crescita economica generale, aumentando l'occupazione nel settore formale e le entrate fiscali. Durante tutta la durata dei rapporti commerciali i due stati sfruttarono tutti gli strumenti politici in loro possesso per garantire le conformità delle pratiche aziendali alle tutele dei lavoratori nazionalmente e internazionalmente riconosciute.

L'evidenza positiva dell'accordo bilaterale *United States – Cambodia* nel settore tessile conferma la tesi generale del rilievo del *linkage* tra i diritti sociali e il commercio internazionale. Il rispetto e la promozione dei *labour standards* attraverso l'introduzione di clausole sociali negli accordi commerciali internazionali, non sfavorisce il commercio internazionale, lo eleva inoltre ad un livello dignitoso eliminando pratiche erosive dei diritti dei lavoratori quali ad esempio il *dumping* sociale.

#### 4.5 La tutela del lavoro tramite gli accordi commerciali: una prassi rinnovata

Oggigiorno il modello offerto dall'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia nel settore tessile è spesso richiamato poiché la prassi riguardante la tutela del lavoro tramite gli accordi commerciali è un tema fortemente dibattuto e attuale. Ci si riferisce all'accordo virtuoso, appartenente ormai al passato, al fine di estrapolare dai suoi elementi di successo insegnamenti preziosi e al fine di apportare conferme riguardo alla necessità di affrontare le sfide attuali e future della globalizzazione con attenzione al profilo economico e sociale al contempo. Gli accordi commerciali con disposizioni sociali sono gli strumenti preminenti allo scopo di affrontare la questione della tutela del lavoro tramite intese sovranazionali.

Assumono particolare rilevanza al fine di sottolineare l'importanza e l'attualità del tema l'accordo transatlantico di liberalizzazione USA – EU per la sua portata economica e sociale e

l'accordo implementato a seguito del crollo del Rana Plaza, la fabbrica d'abbigliamento bangladese, che ha mediaticamente portato alla ribalta l'importanza delle normative sul lavoro, non ancora globalmente rispettate.

#### 4.5.1 Le risposte mondiali alla tragedia del Rana Plaza

Il 24 aprile 2013 crollò sotto gli occhi increduli del mondo l'edificio Rana Plaza situato alla periferia di Dacca, capitale del Bangladesh, provocando più di 1.100 vittime e circa 2.500 feriti<sup>260</sup>. Nell'edificio lavoravano migliaia di operai per micro aziende tessili dalle quali si rifornivano noti Marchi internazionali della moda. Tale tragedia sottolinea come il tema della tutela dei diritti dei lavoratori sia attuale e necessiti contromisure efficaci ed efficienti. L'Ilo rispose repentinamente alla catastrofe accordandosi con il Governo del Bangladesh e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori ed integrando il *National Tripartite Plan of Action on fire safety and structural integrity* (NTPA)<sup>261</sup>. Finanziò un programma di tre anni e mezzo in supporto del NTPA e del miglioramento delle condizioni di lavoro nel settore dell'abbigliamento, focalizzandolo sulla verifica della sicurezza degli edifici adibiti a fabbriche tessili, sulla riforma delle ispezioni nei luoghi di lavoro, sulla salute e la sicurezza degli impieghi e sulla riabilitazione dei lavoratori colpiti dalla tragedia. La risposta al disastro del Rana Plaza necessitava inoltre il coinvolgimento dei partner commerciali e degli investitori globali la cui iniziale reazione di sfiducia nei confronti dell'industria tessile, avrebbe potuto danneggiare il futuro a lungo termine di un'industria locale che procura lavoro a 4 milioni di persone, l'80% delle quali donne<sup>262</sup>. L'Ilo al fine di trovare una linea d'azione comune per diffondere e implementare il rispetto dei *labour standards* e migliorare l'attendibilità dei report sulle condizioni di lavoro nelle fabbriche di capi d'abbigliamento bangladesi, agevolò il dialogo tra l'Unione europea, il Governo degli Stati Uniti e il Bangladesh. Tale dialogo portò alla creazione del *Sustainability Compact*<sup>263</sup> un accordo che prevede azioni temporalmente definite, monitorato dall'Ilo con l'obiettivo di aiutare a

---

<sup>260</sup> Fonte: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>261</sup> Il NTPA era stato creato a seguito dell'incendio nella fabbrica di Tarzeen a Dacca nel novembre del 2012.

<sup>262</sup> "Post Rana Plaza: A vision for the future". Statement, 3 April 2014, [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>263</sup> L'accordo fu implementato, a partire dal mese successivo al crollo, da Unione Europea, Bangladesh e Ilo ai quali si aggiunsero infine gli Stati Uniti.

migliorare la salute e la sicurezza dei lavoratori, di porre in primo piano i loro diritti e di favorire comportamenti di *business* responsabili nel settore del *ready-made garment* (RMG)<sup>264</sup>. La tendenza globale ad accordarsi tramite legami sovranazionali per risolvere una situazione di violazione degli standard internazionali di lavoro è evidentemente esplicitata in tale situazione. L'accordo mira alla prevenzione della ripetizione di simili tragedie, affidando alle parti coinvolte azioni definite, quali la riforma della normativa nazionale bangladesese sul lavoro per una conformità maggiore agli standard internazionali, il miglioramento delle strutture produttive e il reclutamento di nuovi ispettori del lavoro dipendenti della *Bangladesh University of Engineering and Technology* (BUET)<sup>265</sup>. Il Direttore generale dell'Ilo Guy Ryder sottolinea l'importanza di una normativa nazionale in linea con gli obiettivi internazionali di tutela dei lavoratori: *"It is important to underline that it's a matter of fundamental importance to the action that we all need to participate in. The labour law needs to be brought into line with ILO Standards relating to fundamental rights at work, freedom of association and collective bargaining. There should be no doubt about the action required and we very much hope that the legislation will meet these needs. We hope it will be in place sooner, not later, because of the matter of urgency involved"*<sup>266</sup>.

Le contromisure attuate in seguito al crollo del Rana Plaza coinvolgono anche il settore privato. L'Ilo sta svolgendo infatti il ruolo di presidente neutrale e di facilitatore in un accordo riguardante le imprese del settore tessile denominato *Accord for Building and Fire Safety in Bangladesh*. Coinvolge 150 Marchi e rivenditori internazionali di abbigliamento che hanno fornitori in Bangladesh e i sindacati globali IndustriALL<sup>267</sup> e UNI Global<sup>268</sup>. Inoltre l'Ilo coordina l'azione del NTPA dell'*Accord* e dell'*Alliance for Bangladesh Worker Safety*, un gruppo di ventisei *brand* e rivenditori d'abbigliamento americani. Un accordo conosciuto come *"the Agreement"* tra il Governo del Bangladesh, i sindacati, le organizzazioni non governative e i marchi di abbigliamento coordinato dall'Ilo disciplina i risarcimenti agli infortunati e ai familiari delle vittime del disastro del Rana Plaza.

---

<sup>264</sup> RMG è il settore dell'abbigliamento "pronto all'uso".

<sup>265</sup> Il BUET è responsabile delle ispezioni riguardo all'integrità strutturale e alla sicurezza nelle fabbriche.

<sup>266</sup> "Ilo, EU, Bangladesh government adopt new compact on garment factory safety". Press release, 10 July 2013, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

<sup>267</sup> IndustriALL è un sindacato globale, fondato a Copenaghen nel giugno del 2012, rappresenta più di 50 milioni di lavoratori, appartenenti a 140 nazioni e impiegati in diversi settori.

<sup>268</sup> UNI Global è una federazione internazionale che unisce i sindacati del settore dei servizi. In particolare raggruppa i settori bancario, assicurativo, media e spettacolo. Vi aderiscono più di 900 sindacati in 140 paesi del mondo che rappresentano circa 20 milioni d'iscritti.

L'Ilo svolge un ruolo di primaria importanza nell'implementazione dei *labour standards* in Bangladesh sia a livello del settore privato che a livello dell'accordo multilaterale *Sustainability Compact*, attingendo dall'esperienza positiva del ruolo avuto nell'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cambogia, ad esempio per la formazione dei supervisori o per l'implementazione delle legge nazionale sul lavoro.

Il crollo del Rana Plaza non è stato solamente un incidente in un fabbricato. È una questione con importanti implicazioni per molte Nazioni, in particolar modo per gli Stati Uniti e l'Europa. È una questione di *governance* globale, di regole e regolamentazioni internazionali.

#### 4.5.2 L'accordo transatlantico di liberalizzazione USA - EU<sup>269</sup>

Le trattative negoziali tra Stati Uniti ed Unione europea sono iniziate nel luglio del 2013 con l'obiettivo di creare un *free trade agreement* (FTA) caratterizzato da elevati standard economici e sociali, il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Le discussioni riguardo all'implementazione dell'accordo si articolano in *round*, sino ad ora ne sono stati tenuti quattro, l'ultimo dei quali nel marzo del 2014. I temi affrontati nei primi *round* concernono la definizione delle materie caratterizzanti l'accordo, l'individuazione di aree di convergenza e divergenza tra le due Parti contraenti, l'esame dei rispettivi approcci a specifici settori commerciali e agli investimenti e l'identificazione di linee comuni nei metodi di definizione delle questioni negoziali, nell'ultimo *round* invece le argomentazioni sono diventate più puntuali riguardando la liberalizzazione dei servizi, gli appalti pubblici, le barriere tecniche al commercio, l'agricoltura, le dogane, la proprietà intellettuale e la protezione degli investimenti. I temi da dibattere sono ancora molti e sicuramente le

---

<sup>269</sup> Le informazioni riguardanti l'accordo transatlantico di liberalizzazione sono tratte dalla Conferenza del 16 aprile 2014 "L'accordo transatlantico di liberalizzazione USA – EU (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) Aspetti economici e sociali" durante la quale sono intervenuti: Gian Angelo Bellati (Segretario Generale Unioncamere Veneto – Eurosportello Veneto); Sven Oehme (membro del Transatlantic Business Council/Transatlantic Business Dialogue NYC); Beatrice De Bacco (membro del Working Group di Eurochambres sul TTIP); Sandra Gallina (European Commission Directorate General for Trade); Adalberto Perulli (Professore Ordinario di Diritto del lavoro – Università Ca' Foscari Venezia); Valentina Cagnin (Dottore di ricerca in Diritto Europeo dei contratti civili, commerciali e del lavoro, Università Ca' Foscari Venezia); Fabrizio Marella (Professore associato di diritto dell'Unione europea e Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia) e Giuseppe Casale (Direttore del dipartimento amministrazione, ispezione e sicurezza del lavoro dell'ILO).

dimensioni delle parti negoziatrici non sono favorevoli all'incontro di un facile accordo. La maggior parte dei negoziati internazionali sono avvenuti tra un'economia forte ed una debole permettendo alla prima di prevalere e indirizzare la contrattazione verso gli obiettivi posti. Il trattato in fase di negoziazione tra Stati Uniti ed Unione europea è il più grande progetto transatlantico dalla creazione della NATO<sup>270</sup> e coinvolge le due più grandi economie mondiali che vantano le migliori regolazioni in ambito economico, ambientale e sociale. Le difficoltà che si stanno riscontrando si insinuano tra le divergenze di tali normative e la non prevalenza dell'una sull'altra. Il negoziato, che sarà lungo e complesso, si articola in due aree economiche fondamentali: l'abbattimento delle barriere doganali e, ancora più importante, l'abbattimento delle barriere tecniche con l'armonizzazione delle certificazioni, dei regolamenti e degli standard. L'obiettivo finale è il rilancio dell'economia tramite la creazione di sviluppo e occupazione. L'accordo transatlantico di liberalizzazione USA – UE è interessante per i diversi punti di vista che affronta, esso sollecita profili riguardanti le relazioni internazionali, il commercio internazionale e gli aspetti della dimensione sociale che dovrebbe accompagnare tutti i processi di liberalizzazione dei mercati e degli scambi. Proprio quest'ultima dimensione del TTIP è importante approfondire in quanto fonte di cruciali dibattiti. La discrasia tra la sfera del commercio internazionale che tale negoziato vuole liberalizzare in un'ottica di integrazione tra l'area europea e statunitense e la sfera dello sviluppo sostenibile spesso oscurato dalla prima, dovrebbe essere armonizzata tramite politiche comuni. La logica di una liberalizzazione dei commerci accompagnata alla deregolamentazione degli standard lavorativi è una visione della globalizzazione ormai datata. Oggigiorno l'apertura globale dei commerci deve essere affrontata sotto il profilo economico e sociale. In altre parole lo sviluppo deve essere crescita economica, progresso sociale e protezione ambientale. Nelle bozze del TTIP le parti si impegnano nell'implementazione di tutte e tre le dimensioni mutuamente correlate anche se, essendo le negoziazioni carenti per ciò che concerne la trasparenza, l'inclusione di tali temi nel trattato definitivo non è certa. L'Unione europea è la parte che stressa maggiormente la necessità dello sviluppo sostenibile quale tema cardine del TTIP considerandolo la chiave per superare il paradigma economico attuale e integrare i valori sociali e ambientali a quelli economici. La distanza siderale tra gli Stati Uniti e l'Unione europea emerge prepotentemente nel tema dello sviluppo sostenibile, in quanto i primi non sembrano interessati nemmeno al dibattito per trovare una linea comune, ma in particolar modo nella sua declinazione nel tema del lavoro. Gli Stati Uniti hanno

---

<sup>270</sup> NATO: North Atlantic Treaty Organization.

ratificato solo due delle otto Convenzioni fondamentali dell'Ilo<sup>271</sup> in contrasto con l'atteggiamento propositivo dell'Unione europea sui temi riguardanti gli standard internazionali di lavoro. L'UE ha sollecitato l'inclusione dei CLS nel TTIP ma la risposta statunitense vira verso l'introduzione di *thematic area* riguardanti le tutele del lavoro, escludendo il coinvolgimento dell'Ilo. Per citare un ulteriore esempio dell'abisso tra i diritti sociali dei due colossi, nella dimensione dei rapporti di lavoro nell'Unione europea il licenziamento può essere effettuato solo in caso di motivo giustificato, al contrario negli Stati Uniti il licenziamento è libero. Negli ultimi vent'anni tutti i processi di liberalizzazione e di integrazione dei mercati sono stati accompagnati da disposizioni riguardanti la dimensione sociale e della tutela del lavoro. Un accordo tra due superpotenze, in un'area che crea il 40% del Pil mondiale può tralasciare i temi sociali? Due realtà come gli Stati Uniti e l'Unione europea che, a partire dagli anni novanta, hanno promosso la correlazione tra sfera economica e sociale inserendo disposizioni riguardanti il lavoro nei trattati bilaterali e multilaterali che hanno stipulato, possono omettere tale tematica nell'accordo transatlantico di liberalizzazione? I negoziatori del TTIP prima di trattare il tema della clausola sociale dovrebbero rivolgersi alla normativa di ciascuna superpotenza, l'attivazione di processi di armonizzazione dei modelli di regolazione dei rapporti sociali e professionali interni è necessaria al fine di creare le basi per implementare lo sviluppo sostenibile. L'impegno dei negoziatori sulle materie riguardanti il lavoro non può essere minore dell'impegno sui temi tariffari, la collaborazione commerciale tra Stati Uniti e Unione europea è già esistente, un accordo di tale portata richiede una responsabilità su temi più ampi. La dimensione mercantile non può tralasciare quella sociale. La questione primaria durante tale periodo di trattative<sup>272</sup> dovrebbe concentrarsi su tale quesito: le parti vogliono concludere un accordo riguardante l'abbattimento delle barriere tariffarie e non tariffarie o vogliono concludere un accordo virtuoso che promuova al contempo la dimensione economica, sociale e ambientale? I negoziatori del TTIP, implementando il dialogo tra le parti ed il *linkage* tra commercio e *non trade issue*, potrebbero farlo diventare un modello di *best practice* imitato dai futuri negoziati bilaterali e multilaterali e promotore della tutela del lavoro tramite gli accordi commerciali.

---

<sup>271</sup> Gli Stati Uniti hanno ratificato la Convenzione n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato e la Convenzione n. 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile.

<sup>272</sup> La conclusione dell'accordo era prevista per la fine del 2014 ma il rinnovo del Parlamento europeo, le elezioni del Congresso statunitense e le profonde divergenze tra le due potenze, prorogheranno la scadenza.

## CONCLUSIONI

In una società “dominata da logiche economiche, essenzialmente mute, se non del tutto irresponsabili, sul piano dei valori sociali”<sup>273</sup> gli accordi commerciali bilaterali e multilaterali diventano, sempre in maggior misura, strumenti del diritto per affermare la regolazione delle tutele fondamentali dei lavoratori. Le clausole sociali, considerate una panacea per il miglioramento degli standard e delle condizioni di lavoro, ma anche criticate, seppur sempre in modo meno convincente, per essere metodi opportunistici di protezionismo, sono diventate parte irrinunciabile degli accordi commerciali. Gli accordi commerciali con disposizioni sociali per contro, sono diventati la strada preferenziale per affrontare il tema della tutela degli standard globali del lavoro. Il collegamento virtuoso tra politiche sociali progressiste trova oggi numerose evidenze empiriche dalle quali è importante trarre insegnamento per le circostanze future.

L’ASEAN e l’accordo tra Stati Uniti e Cambogia nel settore tessile ne sono esempi, diversi tra loro ma ugualmente significativi sul piano del miglioramento dei *labour standards*. Le disposizioni sul lavoro in essi contenute hanno filtrato gli effetti della globalizzazione, eliminando le distorsioni commerciali negative e permettendo agli attori economici e sociali di beneficiare delle esternalità positive da essa derivanti. Sebbene ci siano ancora numerosi problemi da risolvere, l’incidenza positiva del *linkage* tra sfera economica e sociale che traspare dai due accordi trattati, ha contribuito all’evoluzione sociale in materia dei diritti dei lavoratori tuttora in atto.

L’attualità della questione della tutela del lavoro tramite le disposizioni sociali degli accordi commerciali, al fine di risolvere le pratiche di *dumping* sociale e normativo e di *race to the bottom*, è dimostrata dalla copiosità di trattative positivamente concluse o attualmente in corso. La diversità delle tutele del lavoro a livello nazionale favorisce ulteriormente l’adozione di intese sovranazionali che identifichino un insieme di diritti comunemente riconosciuti dalle parti coinvolte.

L’accordo transatlantico di liberalizzazione USA – EU, attualmente in fase di implementazione, offre l’opportunità di seguire il dibattito aperto inerente alle *liaisons*

---

<sup>273</sup> V. Brino, A. Perulli “Delocalizzazioni produttive e *dumping* sociale. Presentazione” in Lavoro e Diritto, 2011.

auspicate tra la dimensione economica e quella sociale delle relazioni internazionali delle due superpotenze e di comprendere le logiche sottostanti alla prospettiva di inserire una clausola sociale nei trattati del commercio a livello globale che “istituzionalizzi un collegamento formale tra apertura dei mercati, progresso economico e sociale, miglioramento delle condizioni di lavoro e abolizione delle forme più intollerabili di sfruttamento”<sup>274</sup>. Prospettiva perseguita nel settore dell’abbigliamento bangladesese, a seguito del crollo dell’edificio Rana Plaza, che ha portato sotto gli occhi della comunità internazionale il tema dei diritti dei lavoratori. Una tutela sovranazionale si prefigura ineludibile al fine di superare la discrasia tra un contesto economico globalmente integrato e la dimensione della giurisdizione tenacemente nazionale, stressando l’importanza della prassi rinnovata di tutela del lavoro tramite gli accordi commerciali.

---

<sup>274</sup> A. Perulli, V. Brino “Manuale di Diritto Internazionale del Lavoro” G. Giappichelli Editore, Torino 2013.

## BIBLIOGRAFIA

- F. Arestoff-Izzo, R. Bazillier, C. Duc, C. Granger-Sarrazain  
“The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements”  
European Commission Final Report, 15 settembre 2008  
<http://www.ec.europa.eu>
  
- F. Onida  
“Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell’Ilo”  
<http://www.astrid-online.it>
  
- A. Perulli, V. Brino  
“Manuale di Diritto internazionale del lavoro”  
G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.
  
- A. Perulli  
“Diritto del lavoro e globalizzazione. Clausole sociali, Codici di condotta e Commercio internazionale”  
Cedam, Padova, 1999.
  
- C. di Turi  
“Globalizzazione dell’economia e diritti umani fondamentali in materia di lavoro: il ruolo dell’Oil e dell’OMC”  
Giuffrè Editore, Milano, 2007.
  
- A cura di A. Lyon-Caen e A. Perulli  
“Liberalizzazione degli scambi, integrazione dei mercati e diritto del lavoro”  
Atti Seminario dottorale internazionale, Venezia, 14-19 giugno 2004  
Cedam, Padova, 2005.

- V. Brino, A. Perulli  
 “Delocalizzazioni produttive e *dumping* sociale. Presentazione”  
 Rivista Lavoro e Diritto, a. XXV, n.1, inverno 2011.
  
- A. Lyon-Caen  
 “A proposito di *dumping* sociale”  
 Rivista Lavoro e Diritto, a. XXV, n.1, inverno 2011.
  
- M. Volpe  
 “Delocalizzazione e *dumping* sociale. La prospettiva delle teorie economiche”  
 Rivista Lavoro e Diritto, a. XXV, n.1, inverno 2011.
  
- A. Perulli  
 “Globalizzazione e *dumping* sociale: quali rimedi?”  
 Rivista Lavoro e Diritto, a. XXV, n.1, inverno 2011.
  
- Mansfield, Edward D., Milner, Helen V.  
 “Votes, vetoes, and the political economy of international trade agreements”  
 Princeton University Press, 2012.
  
- “Studies on growth with equity. Social dimensions of free trade agreements”  
 International Labour Organization. International Institute for Labour Studies, 2013  
<http://www.ilo.org>
  
- F. C. Ebert, A. Posthuma  
 “Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives”  
 International Labour Organization, International Institute for labour studies, 2011  
<http://www.ilo.org>
  
- M. Dessing  
 “The Social Clause And Sustainable Development”  
 International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2001  
<http://www.ictsd.org>

- T. Collingsworth  
 “An essential element of fair trade and sustainable development in the FTAA in an enforceable social clause”  
 Richmond Journal of Global Law and Business  
<http://rjglb.richmond.edu>
  
- F. H. Bieszczat  
 “Labor provisions in trade agreements: from the NAALC to now”  
 Chicago-Kent Law Review, October 2008  
<http://scholarship.kentlaw.iit.edu>
  
- A. Chan & R. J S Ross  
 “Racing to the bottom: international trade without a social clause”  
 Carfax Publishing, Third World Quarterly, vol 24, No 6, pp 1011-1028, 2003  
<http://courses.arch.vt.edu/courses/wdunaway/gia5524/chan03.pdf>
  
- P.R. Krugman e M. Obstfeld  
 “Economia Internazionale 1 – Teoria e politica del Commercio Internazionale”  
 Pearson, Milano, 2007.
  
- R. Robert  
 “Regional Social Policy - Issues in NAFTA and ASEAN countries”  
 Materiale a supporto del meeting: Cà Foscari University Venice, 30 November 2012.
  
- R. Tofani  
 “ASEAN: dieci Nazioni una comunità?”  
 Aki Crises Today, Dossier, 2005  
<http://www.akicrisestoday.com>
  
- D. Gupwell, EIAS Secretary General  
 “Rudolfo Severino in search of an ASEAN Community”  
 EIAS, EurAsia Bulletin, Volume 10 No. 11&12 Nov-December 2006  
<http://www.eias.org>

- C. Gron  
 “Building an ASEAN Community by 2015. New Concepts for a Revival of the ‘ASEAN Way’ towards Regional Integration?”  
 EIAS Briefing Paper, July 2011  
<http://www.eias.org>
  
- O. Ul-Hassan  
 “ASEAN: A Complex Phenomenon in a Complex Region”  
 EIAS, European Institute for Asian Studies, January 2014  
<http://www.eias.org>
  
- “EIAS Briefing Seminar: The Future Growth of ASEAN Economies and Sustainable Development”  
 EIAS, European Institute for Asian Studies, September 2010  
<http://www.eias.org>
  
- A. Trebilcock  
 “Labour and Employment Implications of the ASEAN Free Trade Agreement”  
 Preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO  
 ASEAN Secretariat and the International Labour Office, ILO, 2005  
<http://www.ilo.org>
  
- “Labour and Social Trends in ASEAN 2007. Integration Challenges and Opportunities”  
 International Labour Office, Regional Office for Asia and the Pacific  
 International Labour Organization, 2007  
<http://www.ilo.org>
  
- H. E. Le Luong Minh  
 Keynote Address by H. E. Le Luong Minh, Secretary-General of ASEAN at the Conference on the “EU and ASEAN: Prospects for Future Cooperation”  
 Val Duchesse, Brussels, 15 October 2013  
<http://www.asean.org>

- T. Lum, B. Dolven, M. E. Manyin, M. F. Martin, B. Vaughn  
 “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)”  
 Congressional Research Service  
 16 November 2009  
<http://fpc.state.gov/documents/organization/133919.pdf>
  
- A. Acharya  
 “Asia is not one”  
 The Journal of Asian Studies Vol. 69, No. 4 (November) 2010: 1001-1013  
<http://www.asian-studies.org>
  
- A. Amirante  
 “La nuova Carta dell’ASEAN. Un trattato per la transazione della cooperazione  
 all’integrazione del Sud Est asiatico”  
 Editoriale Scientifica srl, Napoli, 2010.
  
- S. Narine  
 “Explaining ASEAN. Regionalism in Southeast Asia”  
 Lynne Rienner Publishers, United States of America, 2002.
  
- J. Merk  
 “10 years of the Better Factories Cambodia Project. A critical evaluation”  
 Clean Clothes Campaign & Community Legal Education Centre, August 2012  
<http://www.cleanclothes.org>
  
- S. Polaski  
 “Cambodia blazes new path to economic growth and job creation”  
 Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace, 2004  
<http://carnegieendowment.org>

- S. Polaski  
 “Combining Global and Local Forces: The Case of Labor Rights in Cambodia”  
 Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace, 2006  
<http://carnegieendowment.org>
  
- S. Polaski  
 “Harnessing Global Forces to Create Decent Work in Cambodia”  
 International Labour Organization, International Institute for Labour Studies, 2009  
<http://www.ilo.org>
  
- “Monitoring in the Dark. An evaluation of the International Labour Organization’s  
 Better Factories Cambodia monitoring and reporting program”  
 International Human Rights and Conflict Resolution Clinic, Mills Legal Clinic,  
 Stanford Law School and Worker Rights Consortium, 2013  
<http://humanrightsclinic.law.stanford.edu>
  
- D. Arnold, T. H. Shih  
 “A Fair Model of Globalization? Labour and Global Production in Cambodia”  
 Journal of Contemporary Asia, Vol. 40, No. 3, pp. 401-424, August 2010  
[http://sawyerseminar.web.unc.edu/files/2011/02/Arnold\\_and\\_Toh\\_2010.pdf](http://sawyerseminar.web.unc.edu/files/2011/02/Arnold_and_Toh_2010.pdf)
  
- D. Wells  
 “Best Practice in the Regulation of International Labour Standards: Lessons of the  
 U.S. – Cambodia Textile Agreement”  
 Comparative Labor Law & Policy Journal, Vol. 27, pp. 357-376, 2006.
  
- G. Berik, Y. van der Meulen Rodgers  
 “The Debate on Labour Standards and International Trade: Lessons from Cambodia  
 and Bangladesh”  
 GEM-IWG Working Paper 07-5, June 2007.  
<http://www.ilo.org>

- “Cambodia Corporate Social Responsibility in the Apparel Sector and Potential Implications for Other Industry Sectors”  
Foreign Investment Advisory Service a Joint Service of the International Finance Corporation and the World Bank, April 2005  
<http://www-wds.worldbank.org>
  
- D. Miller, V. Nuon, C. Aprill, R. Certeza  
“Business as usual? Governing the supply chain in clothing – Post MFA phase-out: The case of Cambodia”  
International Journal of Labour Research, Vol.1, Issue 1, 2009  
<http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00268.pdf>
  
- H. van Noord, H. S. Hwang, K. Bugeja  
“Cambodia’s Arbitration Council: Institution-building in a developing country”  
Industrial and Employment Relations Department International Labour Office, Geneva. Ilo Regional Office for Asia and the Pacific. August 2011  
<http://www.ilo.org>
  
- K. Kolben  
“Trade, Monitoring, and the Ilo: Working To Improve Conditions in Cambodia’s Garment Factories”  
Yale Human Rights & Development L. J. Vol. 7, 2004  
<http://www.law.yale.edu>
  
- J. A. Hall  
“Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia”  
Standford Journal of International Law, 2000  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=926407](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=926407)
  
- “Post Rana Plaza: A vision for the future”  
Statement, 3 April 2014  
<http://www.ilo.org>

- “Ilo, EU, Bangladesh government adopt new compact on garment factory safety”  
Press release, 10 July 2013  
<http://www.ilo.org>
  
- “The ILO’s response to the Rana Plaza tragedy”  
Article, 3 April 2014  
<http://www.ilo.org>
  
- S. I. Akhtar, V. C. Jones  
“Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations”  
Congressional Research Service, 4 February, 2014  
[http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/CRS\\_TTIP\\_report\\_Feb\\_2014.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/CRS_TTIP_report_Feb_2014.pdf)

#### Documenti analizzati:

- The ASEAN Charter
- ASEAN Labour Ministers’ Work Programme 2010-2015
- Work Plan of the ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (ACMW).
- Work Plan of the Senior Labour Officials Meeting’s Working Group on Progressive Labour Practices to Enhance the Competitiveness of ASEAN (SLOM-WG) for 2011-2015.
- Work Plan of the Senior Labour Officials Meeting’s Working Group on the HIV Prevention and Control in the Workplace (SLOM-WG-HIV) for 2011-2015.
- Plan of Action on Revitalising ASEAN-OSHNET.
- ASEAN Human Rights Declaration.
- ASEAN Guidelines on Good Industrial Relations Practices.
- ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint.
- ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights on Migrant Workers.

- Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II).
- ASEAN Vision 2020.
- Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia.
- The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration).
- Cambodia Bilateral Textile Agreement
- First Synthesis Report on the Working Conditions Situation in Cambodia's Garment Sector, November 2001
- Tenth Synthesis Report on the Working Conditions Situation in Cambodia's Garment Sector, International Labour Organization, Better Factories Cambodia, Kingdom of Cambodia, March 2005.
- Twentieth Synthesis Report on the Working Conditions Situation in Cambodia's Garment Sector, International Labour Organization, Better Factories Cambodia, Kingdom of Cambodia, 30 April 2008.
- Thirtieth Synthesis Report on the Working Conditions Situation in Cambodia's Garment Sector, International Labour Organization, Better Factories Cambodia, Kingdom of Cambodia, 18 July 2013.

## SITOGRAFIA

- <http://www.ilo.org>
- <http://www.asean.org>
- <http://www.eias.org>
- <http://www.betterfactories.org>

## RINGRAZIAMENTI

Al termine del corso di studi di Laurea Magistrale vorrei ringraziare la Professoressa Vania Brino per aver sollecitato il mio interesse verso il Diritto del Lavoro internazionale e per avermi indirizzato con professionalità, competenza e precisione nella stesura della tesi.

Vorrei ringraziare i miei genitori per essere le persone che più stimo e per avermi sostenuto sempre.

Vorrei ringraziare tutti coloro che mi hanno accompagnato in questo percorso.