

Il mercato del lavoro nel *post conflict*, il ruolo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Silvia Foffano*

1. Premessa

La guerra è un camaleonte in costante mutazione, rincorsa dalla pace che modifica e adegua il proprio significato alle sue nuove forme. Da sempre, negli anni, ha prevalso la prima sulla seconda, tanto che il significato di quest'ultima è stato espresso in negativo¹ e solo nel 1901 si è introdotto il concetto di pacifismo, che ha visto il proprio sviluppo negli anni sessanta².

Detto questo ci si deve chiedere preliminarmente cosa si intenda oggi per guerra. Gli attuali conflitti si possono definire come il risultato della commistione di tensioni di tipo socio-politico e socio-economico. Essi affondano le proprie radici in questioni esterne allo Stato: ne sono esempi il colonialismo, l'imperialismo, i conflitti storici, le lotte per il controllo di risorse naturali, le rivalità etniche e le esclusioni sociali.

Mary Kaldor³ inquadra la guerra, attraverso il pensiero di Clausewitz, definendola come un'attività sociale e in base a questa connotazione ogni società nel tempo si caratterizza per una propria forma di guerra. Nonostante le differenze che si riscontrano tra i diversi periodi, riguardanti le modalità e le tecniche di svolgimento della guerra, il conflitto bellico rimane, ad ogni modo, come un fenomeno caratterizzato dalla medesima natura: come attività di uno Stato moderno centralizzato, razionalizzato, teorizzato, gerarchicamente ordinato. Oggi, questo Stato risulta influenzato dai processi della globalizzazione cosicché anche la guerra ha assunto una nuova forma.

I nuovi conflitti bellici sono dunque «globalizzati» e presuppongono la frammentazione e la decentralizzazione dello Stato. La partecipazione della popolazione è bassa e le battaglie sono rare per cui la maggior parte della violenza è diretta verso i civili, mentre non manca una qualche cooperazione tra fazioni opposte. Non si distingue più una netta differenza tra le zone coin-

* Dottoranda presso l'Università di Modena e Reggio Emilia in «Relazioni di lavoro».

¹ Intendendosi la pace come il periodo in assenza di guerre.

² J. Galtung, *Pace con mezzi pacifici*, Milano, 2000.

³ M. Kaldor, *Le nuove guerre*, Roma, 1999.

⁴ *Ibidem*, p. 109.

⁵ Questa argomentazione permette di introdurre una precisazione sugli attuali contesti dove la distinzione tra aiuto in emergenza e aiuto allo sviluppo non risultano così netti, tranne che per la durata temporale e la consequenzialità in cui si possono eventualmente porre. Tuttavia, vi sono azioni che si pongono nella cosiddetta «zona grigia», un'area cioè tra l'emergenza e la ricostruzione.

⁶ Non vale per i conflitti di prima generazione con cui si indicano i conflitti mondiali e le guerre *standard*. Sul punto tra i molti M. Fiocca, M. Montedoro, *Diritto alla sicurezza ed economia del terrore*, Roma, 2006, e ancora O. Cocuzza, M.T. Fiocca, C. Jean, *Terrorismo: impatti economici e politiche di prevenzione*, Milano, 2006.

⁷ A titolo esemplificativo i dati relativi all'attuale situazione in Iraq: si tratta di un Paese di cui si conosce il potenziale petrolifero e che ancora oggi soffre della situazione conseguente alla guerra. Nel 2006 il Fondo Monetario Internazionale ha fornito i dati relativi all'attività finanziaria dell'Iraq. La produzione di petrolio ammonta a 2,2 milioni di barili al giorno con un'esportazione pari a 1,5 milioni di barili al giorno. Nel 2006 la produzione è avvenuta sotto il controllo delle compagnie regionali di proprietà dello Stato che hanno dimostrato una capacità decisamente inferiore a quella precedente al 2003 quando la produzione oscillava dai 2,8 ai 3 milioni di barili al giorno. Sul punto S. Foffano, *Iraq: prospettive future per il settore del petrolio*, in «Equilibri», 27 settembre 2007, on line sul sito www.equilibri.net.

⁸ Il ruolo dell'ILO, in quanto agenzia specializzata dell'ONU, è di assumersi la responsabilità di migliorare le situazioni strettamente connesse al mondo del lavoro. Il suo compito riguarda la promozione di opportunità di ottenere un'occupazione nel rispetto della dignità, in condizione di libertà, uguaglianza e sicurezza. Sul punto si veda l'accesso dibattito in tema di clausola sociale e di *dumping* sociale, tra cui A. Perulli, *Diritto*

volte dal conflitto e le zone di pace, e questo di conseguenza complica la realtà degli aiuti umanitari che non possono più essere concepiti secondo il pensiero classico⁴.

La complessità dell'emergenza a cui si deve far fronte richiede, di conseguenza, un intervento che viene considerato di tipo «complesso», comprendente azioni integrate nei confronti delle popolazioni tese al riaffermare una stabilità delle comunità coinvolte⁵. Essa implica, inoltre, un *Failed State* e cioè un Paese in cui la struttura del Governo sta per crollare e una situazione successiva di conflitto. Ciò vale per i conflitti di seconda e terza generazione, e cioè per i conflitti interni e il terrorismo transnazionale di radice islamica⁶.

Pertanto, le guerre, aventi ciascuna le proprie caratteristiche, hanno una peculiarità comune: il peso dell'assenza dello Stato coinvolto, per lungo tempo, dall'economia internazionale. Si tratta di una mancanza che si ripercuote profondamente sulla nuova fase di costruzione perché la riaffermazione di una posizione su scala globale sarà difficile e lenta⁷. La guerra cambia la realtà: rende più difficili le relazioni con i Paesi lontani e inasprisce quelle con le Nazioni vicine; ne consegue che la ripresa commerciale è molto lenta e non facile da eseguirsi.

In ambiti così complessi non è sufficiente, quindi, il tradizionale aiuto umanitario – che rimane essenziale – ma si rende necessario compiere un ulteriore sforzo, introducendo tra le priorità, propedeutiche alla ricostruzione, anche la promozione dell'occupazione.

In questo contesto, il lavoro può rappresentare un importante strumento che, in sé, riassume da un lato la possibilità di crescita di un Paese con la conseguente ripresa economica e dall'altro lato permette alle persone di ritrovare la propria dignità di esseri umani partecipi della struttura sociale ed economica della società.

Risulta prioritario, di conseguenza, tra gli obiettivi perseguiti quello di poter intervenire nei diversi contesti globali e in particolare rispondere, in modo adeguato, alle situazioni critiche che si presentano. Oltre alle attività che più facilmente possono essere riconosciute in contesti postbellici, sono particolarmente importanti e articolate le azioni che svolge l'*International Labour Organization*⁸. Proprio per la singolarità di queste circostanze si è resa necessaria la creazione di competenze di base nella risposta e nella prevenzione delle crisi attraverso uno spe-

del lavoro e globalizzazione, Padova, 1999, pp. 23 e ss.

L'ILO agisce in ambiti molto diversificati e non manca il suo impegno nelle situazioni di crisi, attraverso cui essa risponde, tra l'altro, a quanto previsto nel suo mandato, secondo il quale la pace universale e duratura può essere fondata soltanto sulla giustizia sociale, cfr. *Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro 1919*.

⁹ Il lavoro dignitoso è argomento importante nella crisi poiché esso rappresenta un potente strumento per aiutare le società a uscire dalle crisi attraverso un percorso sostenibile di sviluppo. Un lavoro dignitoso offre un reddito ma non soltanto, anche la speranza e un ruolo nella riconciliazione e nella ricostruzione delle comunità. In base all'etimologia dal greco la parola «crisi» suggerisce una decisione, una svolta. L'ILO risponde completamente a questo concetto. Il relativo programma cerca di ridurre i pericoli per le vittime di crisi, di povertà, di emarginazione e del conflitto mentre promuove occasioni per l'occupazione, la riconciliazione e lo sviluppo. Cfr. <http://www.ilo.org/public/english/employment/crisis/>.

Sull'argomento del lavoro dignitoso si è espressa anche la Commissione Europea, sul punto: *Risoluzione del Parlamento europeo del 23 maggio 2007 (2006/2240(INI))*.

¹⁰ Vedi *Crisis Response, Rapid Needs Assessment Manual, Recovery and Reconstruction Department*, Geneva, October 2001, p. 1.

¹¹ Un esempio delle possibili implicazioni che può avere l'azione dell'ILO può essere ricordata attraverso il ruolo che inizialmente si discuteva che avrebbe potuto assumere nella situazione in Afghanistan. L'intervento internazionale si proponeva un'attività a livello macro, volta al supporto nella creazione di uno Stato legittimo. Si riconoscevano essenziali, per garantire la legittimazione statale, il rafforzamento della forza di sicurezza e l'affermazione di una politica rappresentativa. Attraverso questi primi passi si individuava la possibilità di favorire la crescita di una capacità istituzionale che, in un secondo momento, avrebbe inte-

cifico programma attivo da pochi anni: l'*InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction*⁹ (IFP\CRISIS).

Questo programma ha focalizzato la propria attenzione nell'analisi di quattro differenti tipologie di crisi: i disastri naturali, i conflitti armati, le crisi economiche e finanziarie e i periodi di transizione sociale e politica. L'obiettivo di questo percorso si rivolge, in particolare, all'approfondimento dell'impatto di queste situazioni sui posti di lavoro e sulle relazioni socio-economiche per identificare le risposte più adatte. Infatti, il mercato risente di tali avvenimenti e ad essi consegue una diffusa disoccupazione che, inevitabilmente, conduce alla degenerazione di situazioni già tragiche.

Le crisi, di cui sopra, distruggono gli sviluppi che si sono ottenuti in anni e possono bloccare gli attesi progressi per molto tempo se non in modo irrimediabile. In questo contesto, la parte della società che vive in stato di povertà, senza accesso ai servizi di base, è quella che maggiormente soffre di queste circostanze. Si arriva, così, al peggioramento dello *status* di questi individui fino alla palese enfattizzazione del *gap* esistente tra gruppi poveri e ricchi. Chi è già in una situazione di debolezza, in conseguenza a una crisi di qualsiasi tipo, si trova catapultato in una spirale che lo porta a peggiorare la propria situazione¹⁰.

Per svolgere interventi così complessi e articolati appare, tuttavia, necessario il ricorso alla mobilitazione di risorse non solo interne a questa Agenzia, ma anche esterne ad essa. Ovviamente sono fondamentali le disponibilità economiche ma non meno importante è il metodo adottato. In particolare l'ILO applica un metodo cosiddetto «comparativo», nel senso che assume a modello le esperienze passate e agisce promuovendo il dialogo sociale, gli *standard* internazionali di lavoro, la cooperazione tecnica e politica per alleviare la povertà, l'analisi di genere, la protezione sociale e la stesura di nuovi progetti¹¹.

Si deve, inoltre, sottolineare che il mercato del lavoro, successivamente a un conflitto bellico, va visto alla luce di un contesto politico, sociale ed economico completamente mutato e ribaltato, in cui la fase della guerra ha reso normale ciò che prima non lo era. In questa situazione, in cui l'ordine è completamente modificato e regna il caos, si presenta in modo particolarmente urgente la necessità di disegnare una strada che permetta alle persone di riconquistare la propria dignità. Un percorso essenziale, seppur non facile da percorrere per raggiungere questo

obiettivo, riguarda proprio il ripristino del mercato del lavoro permettendo, in tal modo, alle famiglie di poter tornare allo svolgimento di una vita normale.

2. Il mercato del lavoro durante e dopo il conflitto

La struttura della forza lavoro durante un conflitto armato, naturalmente, è molto diversa rispetto ai momenti di pace, in conseguenza del radicale mutamento del contesto sociale. A livello generale, si può sostenere che il mercato risente della situazione ma, paradossalmente, nella nuova realtà l'impegno lavorativo non diminuisce. Vista l'ambiguità di questa affermazione, si ritiene necessario operare alcune precisazioni. Le persone che prima costituivano la prevalente forza lavoro, nel nuovo contesto vengono a rinforzare le fila dei gruppi militari e paramilitari, rimanendo, così, inserite nel «mercato del lavoro»¹². Il numero delle persone arruolate e impegnate nelle forze militari è, dunque, l'elemento che permette di distinguere i periodi di guerra da quelli di pace. Ovviamente queste sono presenti anche durante i periodi di pace e la differenza riguarda il ruolo ricoperto che diventa di primo piano durante un conflitto. La situazione si aggrava maggiormente se, tra l'altro, si considera l'impegno tra le fila militari anche di soggetti minori non idonei al lavoro.

Si crea, così, una situazione paradossale per cui, nonostante il blocco del mercato, l'occupazione non diminuisce perché vi è l'impegno di una parte della popolazione tra le forze militari e di un'altra nel mercato cosiddetto «nero».

Durante le guerre di vecchia generazione¹³, nelle stime relative alla forza lavoro, si può notare un incremento di impiego nel settore militare che può essere valutato con molta precisione. A questo si deve aggiungere l'impegno delle donne e delle persone anziane in lavori, abitualmente, di competenza di uomini in giovane età.

Ne consegue che la guerra alza (addirittura) il tasso di occupazione, seppur in modo particolare e strettamente legato al contesto, tra l'altro con un ribaltamento dei ruoli sociali. Durante questo particolare periodo la donna diventa, in mancanza del marito, il capofamiglia con la conseguente responsabilità familiare. Il genere femminile, per antonomasia riconosciuto come

ressato anche l'economia. Il ruolo dell'ILO, in questo contesto, era di focalizzare il proprio operato in materia di lavoro, coinvolgendo lo Stato e aiutandolo a costruire una propria capacità e competenza politica in ambito di mercato del lavoro. Per cui, essa, attraverso il supporto a livello micro del lavoro, creava un contesto che avrebbe influenzato la prospettiva macro. Sul punto A. Pain, J. Goodhand, *Afghanistan: Current Employment and Socio-Economic Situation and Prospects*, working paper 8, *Recovery and Reconstruction Department*, Geneva, International Labour Office, March 2002, p. 38.

¹² Sul punto esistono dati certi circa i conflitti tradizionali, mentre, nelle guerre recenti la situazione si complica poiché non risulta facile la distinzione tra i civili e i militari.

¹³ Dopo la Seconda Guerra Mondiale la maggior parte dei conflitti si è sviluppata all'interno degli Stati, più difficilmente tra Stati diversi. I principali sono stati a livello regionale o locale, e solo pochi si sono allargati all'esterno dei propri confini. Vedi *ILO Generic Crisis Response Modules, Recovery and Reconstruction Department*, Geneva, International Labour Office, 2001, p. 80.

nesso debole¹⁴, ricopre così ruoli che in condizioni normali spettano al sesso maschile, perdendo le caratteristiche che, per comune pensare, le si attribuiscono.

Inoltre, i cambiamenti coinvolgono anche le industrie che riescono a sopravvivere nella nuova situazione attraverso l'adattamento delle loro produzioni alle esigenze strettamente legate alla guerra e al reperimento di beni essenziali per la sopravvivenza.

Inoltre, non deve trascurarsi che, oltre alla presenza dell'esercito regolare, si assiste al nascere o all'emergere di gruppi armati ribelli. Mentre le figure analizzate in precedenza sono numericamente accertabili attraverso le stime ufficiali, i gruppi paramilitari sono «soggetti illegali», rispetto ai quali è difficile trovare documentazione ufficiale e di conseguenza le stime avvengono in modo approssimativo. Inoltre, la mancanza di precisione si aggrava se si considera che tutte le parti coinvolte tendono ad avere truppe irregolari, e quindi un settore informale non legato alle forze armate ufficiali. La conseguenza è la difficoltà ad arrivare a una stima realistica del numero di persone coinvolte nel conflitto.

Quest'ultimo dato conferma l'aumento, anche se in senso lato, della forza lavoro durante un conflitto. È crescente, infatti, il numero delle persone impegnate nell'economia di guerra¹⁵. Si può, quindi, sostenere che l'economia di guerra sia un'economia «forte», che si sostituisce a quella esistente in periodo di pace. Ne consegue che il conflitto ha un impatto importante e di cambiamento nel mercato di una Nazione e in quello internazionale: in particolare, quest'ultimo viene a modificarsi negativamente in quanto diminuisce la possibilità di circolazione dei beni¹⁶.

Non esistendo un mercato ufficiale, per tutti i motivi appena visti, aumenta dunque l'economia detta «grigia» o «nera» che, di frequente, coinvolge le forze armate criminali. Secondo le documentazioni ufficiali, la forza lavoro impegnata in attività di tipo civile lecite viene a diminuire, ma ciò che non risulta da queste analisi è l'espandersi dell'economia «nascosta» o illegale.

A completare il quadro deve rilevarsi un altro dato che risulta importante soprattutto nel *post conflict* la diminuzione dei soggetti che possono rientrare tra il numero delle persone idonee al lavoro e proporzionalmente l'aumento di quelle che hanno necessità di assistenza (le quali teoricamente dovrebbero essere

¹⁴ La prima immagine che evoca la guerra è senz'altro quella della donna-vittima. Ella di frequente è registrata occulta dei processi di pace ma occorre ricordare un'altra realtà, forse meno nota, quella delle combattenti. Si deve scardinare lo stereotipo della donna vittima di violenza/promotrice di pace. Infatti, far corrispondere l'anelito alla pace ad un genere risulta riduttivo. Sul punto S. Nuraghi Anderlini, J. El Bushra, *Civil Society, in Justice, Governance and Civil Society*, p. 48 sul sito www.international-alert.org/, e M. Russo, *Donne, conflitti e processi di pace*, gennaio 2007 sul sito www.womenews.net.

¹⁵ Nelle guerre totali del XX secolo viene mobilitato il maggior numero di persone possibili per partecipare allo sforzo bellico, sia come soldato che nella produzione di armi e beni necessari. Il tentativo è l'autosufficienza, benché nella Seconda Guerra Mondiale l'Inghilterra e l'Unione Sovietica ricevessero prestiti dagli Stati Uniti. La nuova economia di guerra è quasi totalmente all'opposto, le nuove guerre sono globalizzate e richiedono la decentralizzazione dello Stato. Inoltre, la partecipazione è bassa in rapporto alla popolazione, sia per l'assenza di ricompense che per mancanza di legittimità delle parti in guerra. M. Kaldor, *Le nuove guerre*, cit., p. 107.

¹⁶ J. Krishnamurty, *The Labour Market and Conflict, in Job after War*, Geneva, 2003, p. 53.

tutelate dallo stato sociale). Nella ricostruzione non deve essere sottovalutato altresì l'aumento delle persone che, in seguito al conflitto, saranno non idonee al lavoro come ad esempio i disabili, nei confronti dei quali saranno necessarie politiche adeguate alle loro esigenze. I numeri di questi soggetti sono, tra l'altro, in drammatica crescita, poiché durante le guerre di ultima generazione si è enfatizzato sempre più l'uso di mine e fattori chimici e biologici, aumentando, così, anche il numero delle persone che si trovano escluse fisicamente dalla possibilità di accedere al mercato del lavoro.

Si può ancora aggiungere che la forza lavoro è influenzata da fattori demografici: le morti, le emigrazioni, la diminuzione della fertilità femminile. Analizzando i primi due casi, la morte delle persone in età da lavoro riduce il bacino degli individui da cui poter attingere nuove idee per far tornare il Paese in condizioni normali, mentre le migrazioni coinvolgono per lo più persone in età da lavoro, giovani che poi, successivamente alla fine del conflitto, difficilmente ritornano in patria.

Da questo quadro sommariamente descritto emerge, in particolare, un dato allarmante che riguarda i bambini e tutti quei soggetti nei confronti dei quali lo Stato, in condizioni di pace, pone forti tutele. Citando, per semplicità, solo il caso dei minori, questi, durante il conflitto, sono costretti a lavorare poiché le famiglie in povertà ricorrono ad ogni mezzo per sopravvivere e inoltre, si deve aggiungere, essi entrano in un mercato privo di scrupoli nei loro confronti poiché risultano, infatti, ingaggiati più facilmente dai ribelli in quanto più malleabili e deboli e perciò maggiormente idonei a inserirsi nel loro contesto¹⁷.

La fine di un conflitto armato determina, dunque, un ulteriore cambiamento nell'economia di un Paese¹⁸ posto che il settore militare durante la guerra impegna molte persone, dopo si riduce e il mercato torna a incrementare le attività di tipo civile. Ne consegue che le persone, fino a quel momento impegnate come militari, devono cercare fonti di lavoro alternative e si vengono ad aggiungere ai già molti civili che cercano di inserirsi nel mercato del lavoro che si viene a determinare.

La disoccupazione tra i combattenti di professione e le persone arruolate specificamente durante quel conflitto, costituisce una minaccia per l'instaurazione e il consolidamento della pace. Con il ritorno alla normalità, si osserva un'imponente penuria nel mondo del lavoro conseguente alla cessazione delle attività

¹⁷ Più di 300.000 minori di 18 anni sono attualmente impegnati in conflitti nel mondo. La maggioranza di questi hanno da 15 a 18 anni ma si nota una tendenza all'abbassamento dell'età. Il problema più grave è in Africa e in Asia. Alcuni bambini sono soldati a tutti gli effetti, altri sono usati come «portatori» di munizioni, essi possono essere regolarmente reclutati nelle forze armate del loro Stato o far parte di armate di opposizione ai governi. Una tentata diserzione può portare agli arresti e, in qualche caso, a un'esecuzione sommaria. Anche le ragazze sono reclutate e frequentemente soggette allo stupro e a violenze sessuali. In Etiopia, per esempio, si stima che le donne e le ragazze formino circa il 30% delle forze di opposizione armata. Vedi il sito www.bambinisoldato.it.

¹⁸ A titolo di esempio il conflitto civile genera costi diretti e indiretti per la società. I costi diretti includono i danni alle infrastrutture sociali ed economiche, l'impatto sul capitale sociale, l'interruzione del mercato con la perdita dei legami e accordi in precedenza esistenti. I costi indiretti riguardano l'inflazione, l'elevamento del debito pubblico, la distinzione tra lavoro nel settore militare con il declino di quello privato conseguente all'instabilità economica e ai costi diretti. I costi del conflitto possono continuare anche per un lungo periodo successivo al conflitto. Sul punto *Guidelines for Employment and Skills Training in Conflict-Affected Countries*, Geneva, International Labour Organization, 1997.

di tipo bellico. Inoltre, le schiere dei senza lavoro, oltre a contare gli ex-combattenti, includono una popolazione civile che spera nell'assunzione in posti di lavoro meglio retribuiti.

Si può rilevare che, soprattutto durante i conflitti di matrice tradizionale, con la fine degli scontri, la popolazione torna in maggioranza ad attività civili. Gli uomini, di conseguenza, vogliono riappropriarsi del ruolo che avevano in precedenza, e nel quale sono stati sostituiti dalle donne. Se da un lato vi è la volontà maschile di riprendere il proprio *status* sociale, dall'altro la donna, di frequente, non vuole abbandonare la posizione guadagnata durante il conflitto. Ragione per cui si determinano pressioni sociali nei confronti di quelle fasce sociali deboli, quali ad esempio bambini e donne che sottraggono lavoro a chi, fino a prima dell'inizio della guerra, aveva mantenuto le famiglie.

La guerra determina, inoltre, pesanti conseguenze sulle infrastrutture e sulle istituzioni per cui il meccanismo che si occupava di preparare professionalmente i giovani può non esistere più. A peggiorare la situazione, si aggiunga che i lavoratori maggiormente qualificati, nella maggior parte dei casi, sono fuggiti all'estero e possono non aver intenzione di rientrare nel loro Stato d'origine senza avere la certezza che la pace sia reale e duratura.

In molti Paesi possono essere state distrutte le istituzioni miranti a regolare il mercato del lavoro, mentre molte altre Nazioni possono non averle mai avute o averle avute inefficienti. Oltre alle istituzioni strettamente legate al mercato del lavoro, vi possono essere difficoltà anche con quelle che riguardano il sistema educativo privato e pubblico o le istituzioni di formazione professionale. Queste circostanze possono riguardare in particolar modo i centri urbani sottoposti a duri bombardamenti durante le ostilità e che di conseguenza, alla fine del conflitto, si trovano privi di infrastrutture. Si sottolinei tuttavia che, nonostante l'avversione delle circostanze, le ONG svolgono un importante lavoro poiché, anche durante il conflitto, continuano le loro attività e in particolare forniscono corsi per la preparazione professionale delle persone, intervento che risulterà utile nella fase successiva della ricostruzione.

Le principali e concrete modifiche che il sistema si trova a dover sopportare possono coinvolgere il collasso degli intermediari tra domanda e offerta di lavoro e il cambiamento delle esigenze del mercato. Un altro problema, da non sottovalutare, riguarda le

modalità di stipula dei contratti di assunzione, in un sistema che non è più il medesimo del periodo precedente al conflitto. Normalmente in queste situazioni la forza lavoro si compone di persone giovani che hanno interrotto il loro percorso formativo e si trovano ad avere qualifiche molto basse. Tra l'altro, esse possono essere senza esperienza nel settore lavorativo e, anzi, con la necessità di essere indirizzati e seguiti nel percorso che li può introdurre nel mondo professionale. La preparazione di questi giovani è fondamentale e per questo dovrebbe attuarsi immediatamente dopo la cessazione del conflitto; purtroppo, però, spesso in questa fase gli strumenti a disposizione per la ricostruzione sono molto rudimentali e insufficienti.

Le opportunità di trovare un posto di lavoro emergono come conseguenza del risorgere dell'economia e inizialmente sono estremamente limitate dalla mancanza di circolazione delle informazioni, dai rischi e dalle incertezze, dalla mancanza di infrastrutture e dalla difficoltà di accesso al mercato.

Nonostante queste difficoltà, con la fine della guerra si possono aprire anche nuovi flussi di mercato che permettono alle industrie di tornare a funzionare, non senza problemi. Le strutture del credito, risultano, per molto tempo, inaccessibili e non ripristinabili per la mancanza di garanzie nella restituzione delle cifre prestate. In questo subentrano, tuttavia, i sistemi di micro-credito che possono aiutare molte persone a trovare un impiego¹⁹.

La cessazione di un conflitto rappresenta, inoltre, il momento più adeguato per provvedere a risolvere il problema del lavoro e dell'arruolamento minorile. Per poter riuscire in questo, sono importanti i programmi volti a sensibilizzare le famiglie su questi temi, miranti all'inserimento professionale dei genitori e a creare strutture scolastiche dove poter impegnare i bambini. Le scuole sono ottime alternative al lavoro, che garantiscono ai bambini di crescere nell'educazione e sono un modo per poter permettere ai genitori di impegnarsi nel lavoro²⁰.

Se nell'immediato dopoguerra le scuole non sono riaperte e i programmi di formazione non sono attuati, il livello di sussistenza delle famiglie rimane basso e si corre il rischio che il lavoro infantile si radichi nel tessuto sociale. Inoltre, per risolvere questo problema si rendono necessarie anche dure leggi e regolamentazioni, poiché non risulta sufficiente fornire semplicemente mere alternative al lavoro.

¹⁹ Sul punto si deve ricordare il Premio Nobel per la Pace del 2006: Muhammad Yunus, bengalese, il quale ha istituzionalizzato i piccoli prestiti che hanno consentito di creare sviluppo economico e sociale dal basso. Egli ha dato seguito ai principi già introdotti da Amartye Sen, Premio Nobel per l'Economia nel 1998.

²⁰ L'inserimento al lavoro della donna non è così facile e, se non adeguatamente seguito, può portare a conseguenze negative sui minori, così dimostra il rapporto dell'UNICEF del 2007. Sebbene un numero crescente di donne stia entrando a far parte della forza lavoro, non sempre questo è accompagnato da un maggiore benessere per i bambini. La necessità di un sostituto della madre che si occupi dei più piccoli espone molti bambini all'abbandono scolastico per accudire i fratelli, o per provvedere alle faccende domestiche. I diritti universalmente riconosciuti dell'infanzia al gioco, a ricevere un'istruzione, o ad essere accuditi da entrambi i genitori, risultano fortemente a rischio con implicazioni negative per il loro benessere e le loro condizioni economiche future. Sul punto vedi il Rapporto UNICEF, *La condizione dell'infanzia nel mondo 2007*, sul sito www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2880.

In un contesto dove la pace offre delle speranze, la ripresa economica rimane peraltro lenta e difficile. Infatti, gli investitori internazionali saranno scettici e così pure gli Stati terzi saranno reticenti nelle donazioni fino a quando la pace non risulti stabile e sicura.

3. Il ruolo dello Stato nazionale nell'economia postbellica

Proprio per questo nei Paesi devastati dalla guerra tra le priorità necessarie vi è la costituzione di un sistema di regolamentazione delle attività economiche e la rapida emanazione di leggi per ripristinare la vita civile nonché l'istituzione di autorità adeguate che si possano far carico (assieme agli organismi internazionali) della ricostruzione e di ripristinare l'esistenza dello Stato.

Si tratta normalmente di Paesi che, già da tempo, si trovano in difficoltà e dove i lavoratori, anche prima della guerra, faticavano a vedere riconosciuti i propri diritti. Con il concludersi della crisi, le persone preferiscono rimanere disoccupate e godere delle tutele sociali o meglio degli aiuti umanitari di cui possono approfittare, anche se pochi o quasi inesistenti, oppure andare a incrementare il mercato nero.

Sono, dunque, molteplici gli ostacoli al risorgere del mercato, tra i quali il più importante è il pericolo che le persone giovani e gli altri soggetti deboli, desiderosi di entrare a far parte della forza lavoro, finiscano per incrementare l'economia informale. Quindi, di fronte alla mancanza di un adeguato spazio per il mercato ufficiale, risulta importante l'assistenza internazionale, perché essa può rendere più facile l'esistenza di mercati di lavoro flessibili alle esigenze contingenti.

Il Governo nazionale, necessariamente, deve essere l'attore principale, per lo meno nello stadio iniziale. Questo richiede che la sua autorità venga accettata dalla cittadinanza e che abbia delle risorse a sua disposizione. Con l'affermarsi dell'autorità del Governo, questo potrà impegnarsi a regolare l'economia e le attività sociali evitando anche, in questo modo, un ritorno violento del conflitto tra le parti.

In situazioni di questo tipo, tuttavia, i compromessi diventano necessari per sopravvivere e questi possono ritardare l'affermarsi di un buon governo.

È, infatti, veramente difficile promuovere il mercato del lavoro in mancanza di una politica macroeconomica favorevole. Questo risulta ancora più difficile perché in questa fase manca una ragionevole regolamentazione delle risorse a disposizione del Governo. Tra l'altro, in alcuni Paesi emarginati a causa del conflitto, le opzioni per la politica economica sono veramente limitate e, in un contesto già difficile, si deve aggiungere il forte peso del debito passato²¹, che deve essere riparato.

Inoltre, in situazioni di *post conflict* i *donors* chiedono al Paese di imporre un forte controllo monetario quale condizione per attingere a finanziamenti esterni; sfortunatamente, però, le politiche di restrizione monetaria possono portare a un rapido degenerarsi della situazione, per i motivi già individuati, e così a una possibile ricaduta nel conflitto.

Se in prevalenza si possono osservare difficoltà legate a questo momento, non mancano, tuttavia, elementi positivi, che arrivano dalle stesse situazioni di emergenza umanitaria poiché, di frequente, rappresentano la fonte di nuovi posti di lavoro e possono rappresentare un punto di partenza per la ricostruzione.

4. L'intervento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Il metodo da applicare per la ricostruzione nel *post conflict* deve mirare alla risoluzione delle cause della crisi alla radice. Questo per evitare che rimangano focolai o situazioni in sospeso che possano alimentare ulteriori conflitti. Nel contesto fino ad ora disegnato emergono invece palesemente le difficoltà del mercato economico e del lavoro con la conseguenza che le frustrazioni possono arrivare a degenerare in ulteriori crisi.

La stretta connessione del *post conflict* con le tematiche legate alla crescita economica e ai posti di lavoro crea un forte coinvolgimento dell'ILO, proprio perché saranno prese in considerazione aree tematiche di propria competenza. Tra queste si ricorda: l'alto livello di discriminazione sociale, l'iniquità e l'esclusione socio-politica; quest'ultima, nello specifico, colpisce i gruppi etnici e di minoranza. Altre materie d'intervento, ancora, si possono rinvenire nell'insufficienza e nella mancanza di equità nell'accesso alle risorse produttive, nella povertà e nella disoccupazione.

²¹ Citando l'esempio dell'Iraq, attualmente il debito estero è di 81,5 miliardi di dollari. La somma dopo l'invasione guidata dagli USA e la caduta del regime nel 2003, ammontava a circa 120 miliardi di dollari USA, oltre a 250 miliardi di risarcimenti per la Guerra del Golfo del 1991. Nel novembre 2004, il gruppo dei Paesi creditori del «Club di Parigi» ha acconsentito a cancellare gradualmente fino all'80% dei suoi crediti con l'Iraq (pari a circa 39 miliardi di dollari). La cancellazione del debito è tuttavia condizionata al rispetto, da parte dell'Iraq, dei programmi di stabilizzazione imposti dal Fondo Monetario Internazionale. Sul punto i dati forniti da www.osservatorioiraq.it.

L'ILO, come si è potuto sottolineare, ha già una vasta esperienza in materia²²: in passato ha preso parte al sistema coordinato dalle Nazioni Unite per individuare una risposta appropriata alle crisi. Questa organizzazione ha stabilito tra le proprie priorità la necessità di relazione e coordinamento, in particolare, con il Dipartimento delle Nazioni Unite degli Affari Politici (DPA) e il Dipartimento delle Operazioni di *Peace Keeping* (DPKO). Per riuscire nei suoi compiti essa ha attuato, inoltre, meccanismi di interazione tra gli uffici locali e le autorità nazionali con i membri costitutivi dell'ILO.

La suddetta Agenzia stabilisce determinate aree di interesse, con specifiche modalità d'azione, in base alla diversa fase delle crisi, distinguendo il momento precedente, contemporaneo e posteriore al conflitto.

4.1. La fase precedente al conflitto

I conflitti armati generalmente non sorgono in modo spontaneo, non sono eventi naturali, di conseguenza vi può essere una fase in cui è possibile introdurre un'azione preventiva e preparatoria al momento successivo. In questa fase si può agire con una doppia prospettiva, la prima rivolta ad evitare il sorgere del conflitto, la seconda, invece, di preparazione di tutto ciò che, poi, sarà necessario per svolgere l'aiuto umanitario allo scoppio della guerra.

In particolare le fasi preventive, che coinvolgono anche questioni di natura politica, sono seguite da UN-DPA che raccoglie informazioni e produce analisi sulle crisi che possono prospettarsi. Sempre in questa fase vi può essere, contemporaneamente, l'azione di attori nazionali e internazionali per promuovere la risoluzione del conflitto in modo pacifico.

In molti casi la risposta *post conflict* dell'ILO può essere facilitata dall'attività preparatoria svolta in precedenza allo scoppiare della crisi e le misure che questa può comprendere riguardano: lo studio del profilo del conflitto attraverso il monitoraggio dei suoi sviluppi preliminari, includendo in questa attività iniziative proposte anche dalle Nazioni Unite come ad esempio quelle del Consiglio di Sicurezza; la compilazione del profilo della regione attraverso la raccolta di informazioni; la promozione del dialogo e la consultazione tra i *partners*, in particolare tra i soggetti delle Nazioni Unite e le NGO che lavorano nell'area; lo svolgimento di considerazioni sulle strategie da seguire. Inoltre,

²² Con più di trenta interventi in venti Paesi colpiti da conflitti, l'ILO ha accumulato una particolare esperienza nel *post conflict* ed è uno degli principali attori in queste situazioni. Essa si è focalizzata in sette casi nella creazione di impiego attraverso la promozione di lavori di base nelle infrastrutture danneggiate, in dieci casi ha aumentato l'occupazione di gruppi particolarmente colpiti dal conflitto attraverso l'acquisizione di capacità specifiche, in altri dieci casi ha aiutato l'economia locale a crescere attraverso le piccole imprese e la microfinanza. In quattro casi ha promosso l'organizzazione di gruppi attraverso la formazione di un programma locale di sviluppo dell'economia (LEDA) intamente ad attività di tipo tecnico. In ventiquattro casi ha assistito le donne nelle loro attività tecniche. In quattro casi ha assistito alla riabilitazione delle persone disabili in modo diretto. Vedi *A Framework for ILO Policy and Action in Conflict-Affected Context*, Geneva, International Labour Organization, 1999.

l'ILO procede con un'azione tecnica avanzata, nel senso che individua le alternative possibili di intervento, provvedendo con un programma per l'impiego durante l'emergenza, e stila degli schemi su cui raccogliere le informazioni relative alla preparazione e all'esperienza delle persone; infine, essa provvede a condurre un'azione sul piano amministrativo rispetto al suo intervento in questo settore.

4.2. Le azioni durante la crisi

L'ILO cerca preventivamente di identificare gli aspetti più critici della situazione e conseguentemente a procurare le risorse, nonché le risposte, necessarie per risolverli. Lo staff dell'ILO può partecipare alla prima missione delle Nazioni Unite e alle missioni di analisi, in modo da intervenire sin dal primo momento. Lo scopo di questo tempestivo intervento può variare da caso a caso. Spesso si indirizza ai combattenti, ai rifugiati e a chi ritorna in patria²³, poiché le operazioni iniziali di *peace keeping* si rivolgono nei confronti di situazioni limite che sono destabilizzanti per il confermarsi della pace. In questo contesto, per esempio, sono importanti i questionari che vengono compilati e raccolgono informazioni che, successivamente, potranno servire per le attività legate all'occupazione, quali la formazione professionale o la creazione di nuovi posti di lavoro.

L'azione dell'ILO può comprendere altresì l'attività di identificazione degli elementi potenziali che possono risollevare l'economia locale attraverso l'occupazione in proprio, delle associazioni, dei *partners* e dei soggetti che possano essere incaricati di provvedere alla formazione professionale, economica, e dare servizi di supporto alla popolazione; inoltre, mediante attività volte a sviluppare nel breve termine la *capacity building*, a coinvolgere in programmi di selezione, preparazione, monitoraggio e integrazione il maggior numero di persone e, ancora, la creazione di microcredito per le imprese. Il ruolo di questa, come di altre Agenzie delle Nazioni Unite, è fondamentale nel coinvolgimento delle istituzioni e del personale locale in tutte le fasi di programmazione, posto che essa interverrà anche nella ricostruzione delle infrastrutture danneggiate che possono facilitare le comunicazioni e il trasporto, la riapertura di servizi di base e provvederà in modo attivo alla rivitalizzazione delle zone agricole e alla costruzione delle sedi per la formazione professionale.

²³ Nel conflitto in America centrale l'ILO svolse un ruolo determinante attraverso il programma inter-agenzie PRODERE, focalizzandosi sull'impiego e diventando un punto di riferimento per le persone scappate e successivamente di ritorno. 1.300.000 persone hanno ricevuto supporto attraverso questo programma, comprendendo anche attività di formazione per approfondire le capacità manageriali e di sviluppo dei meccanismi di credito attraverso lo sviluppo di agenzie locali. Circa 1500 i comitati locali che si sono formati e che hanno creato meccanismi di credito per almeno 37.000 lavoratori. Vedi *ILO Generic Crisis Response Modules*, cit., p. 86.

4.3. La fase successiva al conflitto, la risposta di breve e di medio/lungo termine

La risposta immediata e di breve termine²⁴, solitamente, è coordinata e diretta da una speciale autorità *ad interim* delle Nazioni Unite oppure da un'autorità di transizione o dall'UNDP. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in questa fase, si focalizza sia sulle attività in generale svolte dalle Nazioni Unite sia in specifiche attività rivolte al mercato del lavoro.

Essa provvede a preparare un programma che favorisca l'accesso all'occupazione e aumenti i posti di lavoro per le persone colpite dal conflitto, attraverso la formazione professionale ed economica, nonché attraverso servizi per promuovere attività in proprio da parte della popolazione. Assicura, inoltre, un legame con l'assistenza umanitaria, promuovendo e implementando le misure relative alla capacità di ricostruzione delle comunità e istituzioni. Una particolare caratteristica della risposta riguarda l'assistenza e la riabilitazione che, di frequente, sono sovrapposte, con la conseguenza che saranno numerosi gli attori esterni che verranno coinvolti, tra cui *donors* e NGO.

La risposta dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro si sviluppa, dunque, secondo le seguenti modalità:

– *Easy to Start «Entry Project»*, attraverso cui si intende rilevare la necessità della popolazione e avere un accesso «privilegiato» e diretto ad essa. Per facilitare la sua realizzazione essa si integra con altri programmi delle Nazioni Unite e nelle sue modalità risulterà flessibile e decentrata. È, inoltre, integrata da altri specifici programmi dell'ILO che hanno propri obiettivi e schemi di lavoro.

– *Conflict Affected Area Approach*, un atteggiamento che muove dal presupposto di «includere e non discriminare», rivolgendosi a un *target* flessibile e problematico di popolazione e promuovendo soluzioni in base alle generiche necessità della cittadinanza. Attraverso tale approccio, si stimola il pieno coinvolgimento nelle procedure decisionali della comunità locale, e in particolare ci si rivolge alle comunità composte dalle persone con uno *status* «debole». Esso facilita la decentralizzazione, l'implementazione e lo stretto legame tra beneficiari, autorità locali e bisogni a cui è necessario far fronte. Per i suoi fini si rivolge specificamente a ex-combattenti, donne, uomini, bambini, rifugiati, persone che ritornano dopo essere scappate dallo Stato in guerra e sono assistite da UNHCR, persone disoccupate, popolazio-

²⁴ Si veda come esempio di azione nel breve termine l'attività in Sierra Leone. La Nazione, con il ritorno della pace, ha iniziato a ricostruire la propria economia, essa si trovava con più di 45.000 ex-combattenti, alcune centinaia di milioni di rifugiati e più di un milione di persone disoccupate. L'ILO ha iniziato la propria missione nel 1999 caratterizzandosi per la volontà di sviluppare l'unità nazionale attraverso il coinvolgimento di una Commissione Nazionale per la Riabilitazione, Ricostruzione e Reintegrazione e il Ministero del Lavoro, della Sicurezza Sociale locali. L'Agenzia ha agito nella ricostruzione delle infrastrutture urbane e delle aree rurali e si è impegnata nel classificare le domande di impiego al fine di realizzare dei corsi di formazione adatti alla domanda, inoltre ha aiutato a sviluppare, attraverso la struttura del microcredito, le piccole imprese, ha posto attenzione all'integrazione di gruppi con particolari *status*, ha riorganizzato i servizi per l'impiego dove registrare tutte le opportunità proposte dal mercato del lavoro, ha sviluppato un programma LEDA a livello distrettuale per sviluppare la capacità di sviluppo locale, ha promosso un forum tra i *partners* coinvolgendo tutti gli attori nel programma di ricostruzione per supportare la riconciliazione, promuovere una comprensione comune dei problemi e una comune strategia di sviluppo locale. Cfr. *ILO Generic Crisis Response Modules*, cit., p. 93.

²⁵ Si tratta di un programma che promuove piani di crescita economica focalizzati in modo circoscritto e coinvolgenti le strutture locali. Attraverso di esso si mira a instaurare un rapporto di maggior fiducia tra investitori, lavoratori e imprenditori, e ha come obiettivo finale favorire la crescita economica e il suo consolidamento attraverso la politica partecipativa. Vedi A. Lazarte Hoyle, *Local Economic Development in Post Conflict Situations*, in *Job after War*, cit., p. 193.

²⁶ La risposta che viene data, attraverso questo servizio, può essere diversa a seconda della natura e dell'estensione della crisi. Dove sia già esistente o dove si stia creando sarà fondamentale il supporto che può essere dato dal Ministero del Lavoro Locale, con cui l'azione dovrà coordinarsi. Per la buona riuscita del progetto PES è necessario che sia firmato un *memorandum d'intesa* tra le parti, che servirà a confermare la realizzazione del servizio e l'impegno coordinato per il raggiungimento di obiettivi volti a favorire l'occupazione. In questo *memorandum*, tra le altre cose, si stabilirà la tempistica del progetto, la responsabilità delle parti e le modalità del primo intervento. Nei casi in cui il Paese non sia in grado, per mancanza di un Ministero del Lavoro o di strutture adeguate, di supportare un servizio di pubblico impiego, si rende necessaria una maggiore collaborazione con NGO, altre organizzazioni o Ministeri del Lavoro di altre nazioni. Per raggiungere il suo obiettivo il servizio di pubblico impiego deve essere visibile e conosciuto come un punto di riferimento tra chi cerca lavoro e le imprese. I servizi che possono essere offerti nelle aree di crisi possono essere di diverso tipo in base allo Stato in cui si opera. Normalmente, però, si basa sulla registrazione degli avvisi di chi cerca lavoro, emette segnalazioni sui posti vacanti, raccoglie e pubblicizza le informazioni raccolte relative al mercato del lavoro, incontra i bisogni e le richieste di specifiche categorie di lavoratori e programma attività di apprendistato. Cfr. *Guidelines for Establishing Emergency Public*

ne residente coinvolta dagli effetti della guerra e disabili vittime delle mine.

In tutto questo, un argomento fino ad ora non trattato riguarda la ricostruzione e la reintroduzione del concetto di «proprietà privata», quest'ultima è importante per le molteplici implicazioni sociali ed economiche. Il ritorno alla «proprietà privata» può essere perseguito attraverso una sua progressiva implementazione che potrà svilupparsi tramite una piena partecipazione delle autorità locali e delle comunità nella selezione, programmazione e decisione dei progetti rivolti al suo sviluppo. Inoltre, dove possibile vi sarà l'attuazione del programma LEDA, Local Employment and Economic Development Network²⁵.

La ricostruzione richiederà molti anni e normalmente durante la fase successiva al conflitto, quando la pace e la sicurezza si saranno stabilizzate, agiranno principalmente cinque soggetti: Banca Mondiale, Unione Europea, *donors* bilaterali, UNDP e organizzazioni non-governative.

In linea generale è fondamentale che l'intervento nel medio e lungo termine venga preceduto dalla valutazione realistica di utilizzare fondi che possano finanziare anche questa fase.

Una specifica azione dell'ILO è l'attivazione dell'Emergency Public Employment Services (PES)²⁶. Si tratta di una struttura volta a facilitare il funzionamento del mercato del lavoro, nel senso che permette l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro.

In molte situazioni di conflitto armato le infrastrutture governative e amministrative, infatti, possono essere state distrutte, con la conseguenza che ad esse si riconosce, sia in fase di conflitto, sia in quella successiva, una capacità estremamente limitata. Per sopperire alle mancanze che si possono così determinare intervengono dunque strutture amministrative di transizione, ma nonostante queste il clima rimane incerto.

Per porre rimedio a questo problema può essere necessario attivare specifici programmi volti a ristabilire infrastrutture socio-economiche e a reintegrare le persone con uno *status* debole.

A seconda del *target* del gruppo coinvolto, le agenzie delle Nazioni Unite possono intervenire con una risposta diversa. Nello specifico, l'ILO provvede a ristabilire il mercato del lavoro attraverso la registrazione delle persone e delle loro capacità professionali, creando un database relativo alla domanda di lavoro, e avvia un programma di assistenza delle persone disoccupate. Provvede, inoltre, alla riabilitazione degli ex-combatten-

ti attraverso la loro partecipazione a specifici programmi e li coinvolge, per esempio, nella partecipazione a seminari sulle modalità di ricerca del lavoro e sull'introduzione alla vita civile. Pertanto, essa costituisce un punto informativo e di supporto diffondendo informazioni sulle opportunità legate anche a piccole attività commerciali.

In conclusione, l'intervento dell'ILO attraverso il PES serve a contribuire a incoraggiare la risalita economica attraverso la diffusione di informazioni sul mercato economico e la promozione di iniziative volte alla crescita locale.

Agenzie di servizio pubblico sono state introdotte, ad esempio, con esiti positivi, nei programmi sviluppati in Timor East²⁷, Sierra Leone e Sri Lanka.

Employment Services, Geneva, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, October 2004, p. 7.

²⁷ In Timor East l'ILO ha provveduto con un centro per l'impiego nella capitale della città. I tre quarti della popolazione in età da lavoro era disoccupata e mancavano prospettive che determinassero la possibilità di garantire, nel breve termine, possibilità occupazionali. L'approccio iniziale dell'ILO era di accensione del meccanismo, attraverso la creazione di un ufficio per l'impiego e dimostrando che in questa situazione il punto cruciale non riguardava la costituzione di nuovi posti di lavoro ma dare aiuto alle persone a inserirsi nel mondo del lavoro.

In Sierra Leone, la capitale vedeva una diffusa situazione di disoccupazione tra i giovani e questo era un grosso rischio per il mantenimento della pace. L'ILO diede assistenza al Ministero del Lavoro per provvedere a creare un centro per l'impiego nella capitale. L'attività si doveva concentrare nel focalizzare il problema della disoccupazione e guidare i giovani a inserirsi nel lavoro. Sul punto J. Krishnamurty, *The Labour Market and Conflict*, cit., p. 53.

²⁸ Vedi S.P. Huntington, *La terza ondata*, Bologna, 1995.

²⁹ Per approfondimenti vedi A. Sen, *La democrazia è libertà*, Milano, 2001.

³⁰ Con esso si intende il potere di attrazione di questi investimenti esterni per le masse di popolazione povera le quali andranno a concentrarsi attorno ai molti soggetti cui attribuiscono possibilità di lavoro nella ricostruzione. Questo significa che la cooperazione può generare grosse disparità economiche così come impatti non indifferenti sui luoghi in cui opera.

5. Conclusioni

La crescita economica può considerarsi strettamente correlata alla democrazia e in questo senso lo sviluppo economico crea, anche, crescita dell'imposizione fiscale: con il pagamento delle tasse le persone si sentono legittimate ad avere pretese nei confronti delle istituzioni con una correlata richiesta di partecipazione al potere. Si crea di conseguenza un dialogo virtuoso tra cittadini e istituzioni, che è alla base di una struttura democratica²⁸. Ovviamente non si tratta di una logica valida in assoluto, posto che facilmente si assiste a Stati dove il reddito *pro capite* elevato non corrisponde a un pari coinvolgimento della popolazione nelle decisioni istituzionali (solo a titolo di esempio si citi l'Arabia Saudita). La prospettiva qui descritta può anche vedersi in modo completamente rovesciato con la crescita economica conseguente alla democratizzazione di un Paese²⁹.

Indipendentemente dalla teoria che sembra più attendibile, l'azione nei confronti dei lavoratori può rafforzare la società sia in un senso che in un altro producendo sicuramente esiti positivi. Impegnare direttamente in attività lavorative e formative i soggetti coinvolti da una crisi, creando percorsi specifici in base alle esigenze di ciascuno, significa renderli partecipi sia della *res pubblica* sia della crescita economica del Paese. In questo percorso è essenziale evitare i danni dell'effetto cosiddetto *honeypot*³⁰, a cui possono conseguire grosse disparità economiche, e al contempo i possibili danni che gli stranieri possono produrre

nel territorio, in quanto persone con un potere di spesa superiore a quella locale.

Quindi se il coinvolgimento lavorativo nella ricostruzione è un passo importante che può rappresentare l'inizio della svolta, esso deve essere fatto con molta cautela e con le dovute garanzie di non determinare troppe differenze nella società.

Infine, si è potuto notare da un lato la complessità dell'intervento in ambito di conflitto e dall'altro come gli approfondimenti e gli studi relativi alle guerre, alle loro origini e alle loro modalità di svolgimento permettono di agire con percorsi specifici basati sulla situazione concreta. Dalla prevenzione, all'intervento umanitario, alla progettualità di medio e lungo termine, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro nelle sue guide prevede l'inserimento di proprie azioni in ciascuna di queste fasi e non solo per argomenti strettamente legati al diritto del lavoro, ma anche per altri ad esso connessi, purché inseriti in un progetto articolato di lungo termine finalizzato a riabilitare questo settore. Questo tipo di atteggiamento è favorevole allo sviluppo di una risposta complessa che non perda di vista l'insieme della situazione e che, quindi, abbia una percezione spazio-temporale adeguata del contesto in cui si va a operare. Ciò non basta poiché la fragilità delle situazioni e la facilità di ricadute dovute a frustrazioni o insoddisfazione richiede un necessario coordinamento tra i soggetti che intervengono.

Vista l'importanza della ripresa economica, rimangono dubbi sulla fase successiva ad essa, quella posteriore alla ricostruzione e dopo l'assestamento del Paese coinvolto, quando esso si troverà modellato su *standards* lontani da quelli originali e introdotto in una realtà diversa, talvolta, molto distante dal modello pre-conflittuale.