

# Os limites do DDR

## LIÇÕES DA REINTEGRAÇÃO DE ACHÉM

O tratado de paz de 2005 trouxe o fim a 30 anos de conflito secessionista em Achém, na Indonésia. O acordo de Helsinki incluía medidas para desarmar combatentes do movimento rebelde GAM e reintegrá-los na sociedade. Passados três anos e meio, a paz mantém-se em Achém. Ainda que a história de pós-guerra de Achém seja, de maneira geral, positiva, a experiência de oferecer de apoio de reintegração aos ex-combatentes e outros, não o é. Isto está a levar em parte, a um aumento da violência localizada na província. A experiência em Achém proporciona ensinamentos importantes para as teorias e práticas do desarmamento, desmobilização e reintegração internacional (DDR).

Este capítulo baseia-se em vários estudos do Banco Mundial, incluindo duas pesquisas representativas sobre ex-combatentes (uma delas contém entrevistas com mais de 3.000 famílias civis), atuais acompanhamentos de conflitos, um estudo sobre os danos infraestruturais e as relações sociais em toda a província e ainda uma análise da pobreza. O capítulo conclui, que há paz em Achém devido ao alto nível de compromissos entre as lideranças de ambos os lados e o amplo apoio à paz. Apesar distos programas de reintegração de ex-combatentes não têm tido um papel importante no apoio à paz; as vezes, estes programas acabam por aumentar as tensões. O programa de reintegração em Achém foi baseado num conjunto de ideias derivadas de outras situações de pós-guerra que não são compatíveis com a situação de Achém.

### Falso diagnóstico da situação: necessidades de reintegração em Achém

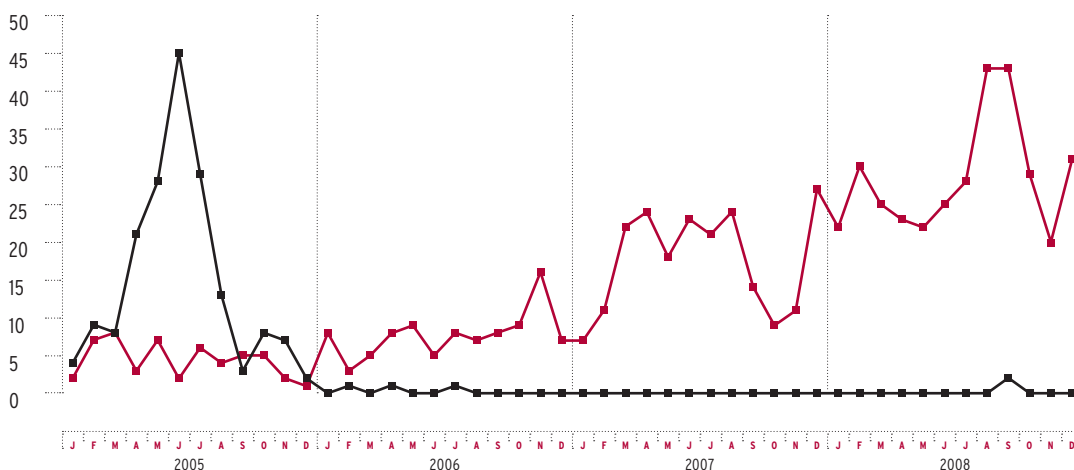
Muitos dos desafios sociais, políticos e económicos, que os programas de reintegração visam enfrentar, não estavam presentes em Achém. Tais programas têm por objetivo diminuir as diferenças entre antigos rivais. Em Achém, no entanto, não havia uma separação relevante entre antigos combatentes e as comunidades. As relações entre os combatentes GAM e a população civil mantiveram-se fortes ao longo do conflito e frequentemente os combatentes retornaram à sua aldeia. As distinções entre quem era combatente e quem não era, são confusas. Como resultado, houve uma aceitação – de fato, até celebrações – quando os combatentes voltavam após o acordo de paz. Menos de um por cento dos antigos combatentes, relataram problemas em ser aceites. Para além disso, as conclusões das pesquisas mostram o alto nível de confiança da comunidade e mostra o importante papel dos combatentes na vida social local.

Reintegrar antigos combatentes em estruturas políticas também pode constituir um desafio. Os antigos combatentes têm que aceitar a legitimidade das instituições do Estado; isto pode ser difícil em contextos pós-conflito, onde a guerra terminou através

Imagem 8.1 Conflitos violentos em Achém, entre Janeiro e Dezembro de 2008

■ Nível local de acidentes violentos ■ Incidentes entre GAM e o governo da Indonésia

#### NÚMERO DE CONFLITOS VIOLENTOS



Fonte: Correspondência com Adrian Morel, chefe do trabalho de acompanhamento de conflitos do Banco Mundial, Fevereiro de 2009

**Quadro 8.6 Situação laboral: GAM em comp. a civis, meio de 2008**

Qual das opções descreve melhor a sua situação de emprego?	Homem		Mulher	
	emprego a tempo inteiro	Civil (n=1,794)	Ex-combatente (n=29)	Civil (n=1,237)
trabalho estável a part-time/a contrato	85%	78%	45%	29%
algum trabalho a part-time/a contrato	6%	6%	7%	5%
desempregado	6%	4%	14%	6%
estudante	1%	3%	0%	1%
Student	0%	5%	0%	4%

Fonte: ARLS (2008)

do estabelecimentos de negociações e não através de uma vitória total dos rebeldes. Todavia, em Achém existe um nível alto de participação política por parte dos antigos combatentes. É mais provável que estes votem nas eleições provinciais de 2006 do que os civis e que exprimam a intenção de votar nas próximas eleições presidenciais na Indonésia.

**Embora os desafios do pós-guerra em Achém não sejam involgares, eles diferem daqueles que o modelo de reintegração visa enfrentar.**

A ideia do modelo de reintegração é a de que os antigos combatentes irão deparar-se com dificuldades para trabalhar e que a assistência com objetivo definido é por isso necessária. Em Achém, porém, há muito menos combatentes desempregados do que civis. Isto não é um resultado do programa de reintegração: aqueles que recebem apoio de donativos ou do governo não tinham menos probabilidades de estarem desempregados que os outros. É sim o resultado do grande crescimento associado com melhoramento na segurança. Como os antigos combatentes tem uma formação equivalente à da população em geral e ligações àqueles que estão no poder, a maior parte não teve problemas em encontrar um emprego.

### Problemas com as metas individuais

Para se poder consolidar a paz em Achém muitas questões importantes têm que ser abordadas. Porém estes não são o tipo de problemas sobre os quais os programas de reintegração produzem um efeito de alguma forma relevante. Os programas para antigos combatentes em Achém procuraram atingir indivíduos e disponibilizar dinheiro compensatório. No entanto estas abordagens tiveram um impacto mínimo no melhoramento das perspectivas dos antigos combatentes e em satisfazê-las, e por vezes alimentaram a desilusão e contribuíram para a criação de tensões. A assistência centrada individualmente tem sido contraproducente, em parte porque tem sido difícil identificar quem foi e quem não foi combatente. Os combatentes desperdiçaram o dinheiro que receberam, limitando o impacto positivo de prosperidade. A provisão de dinheiro sem assistência também impediu a utilização produtiva deste. Além disso, a falta de transparência na distribuição dos fundos aumentou o descontentamento em relação aos governos locais. Dado que, foi a falta de legitimidade do Estado que levou ao conflito, esta abordagem pode eventualmente aumentar o risco de retoma do conflito.

### Uma abordagem 'maximalista' da reintegração

Os objetivos dos programas DDR têm sido desenvolvidos cada vez mais no sentido de associar a assistência a curto-prazo a um desenvolvimento e a uma maior promoção da segurança a longo prazo. Em Achém esta abordagem foi vital: a falta de crescimento económico, as grandes necessidades de reconstrução, e instituições débeis, pedem estratégias abrangentes. A presença de fundos consideráveis de recuperação dos danos causados pelo Tsunami ofereceu oportunidades de persecução de uma abordagem 'maximalista'. Todavia, os programas de reintegração e as estratégias de pós-guerra foram separados daquelas, cujo objetivo era a reconstrução após o Tsunami e o desenvolvimento geral. Como resultado disso, foram relativamente poucos os recursos que chegaram às áreas afetadas pela guerra, provocando desigualdades. As infra-estruturas afetadas pelo conflito estão a ser reconstruídas com metade da rapidez daquelas afetadas pelo Tsunami; as quotas destinadas às casas destruídas pelo Tsunami constituem o dobro daquelas destinadas a casas destruídas pelo conflito. Mais de 40 por cento dos sobreviventes dizem que a desigualdade na assistência ao desenvolvimento é uma das principais causas de discórdia. O orçamento de 2008 foi de 1,4 mil milhões de USD, ou seja, seis vezes mais que em 1999, e é provável que se mantenha a este nível nos próximos anos. Isto cria grandes oportunidades para lidar com as necessidades do pós-conflito. No entanto, dada a fraca capacidade das instituições do governo local, há também um risco: se os vastos recursos não se traduzirem em crescimento económico e no melhoramento dos padrões de vida, a desilusão e a violência podem intensificar-se de novo. ▀