

Пределы РДР

УРОКИ РЕИНТЕГРАЦИИ В АЧЕХЕ

Мирное соглашение 2005 г. положило конец 30-летней сепаратистской войне в индонезийской провинции Ачех. Хельсинское соглашение включало положения о разоружении бойцов повстанческого «Движения за свободный Ачех» (GAM) и их реинтеграции в общество. Три с половиной года спустя в Ачехе царит мир. Но хотя послевоенная история Ачеха в основном позитивна, опыт поддержки реинтеграции бывших комбатантов и других групп населения носит противоположный характер. Реинтеграция, в частности, привела к росту уровня местного насилия в провинции. Опыт Ачеха служит важным уроком для международной теории и практики разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР).

Эта глава обращается к ряду исследований Всемирного банка, включая два исследования бывших комбатантов (одно из которых содержит опрос более чем 3000 семей), постоянному мониторингу конфликта, исследованию урона инфраструктуре и социальных отношений в провинции и оценке уровня бедности. В главе делается вывод о том, что Ачех остается мирным из-за высокого уровня обязательств, принятых лидерами с обеих сторон, и широкой международной поддержке мира в Ачехе. Хотя программы интеграции бывших комбатантов не играли ключевой роли в поддержании мира, временами они приводили к росту напряжения. Программа реинтеграции в Ачехе основывалась на ряде предположений, полученных в других послевоенных ситуациях, которые не совсем подходили к условиям Ачеха.

Неправильная оценка ситуации: необходимость реинтеграции в Ачехе

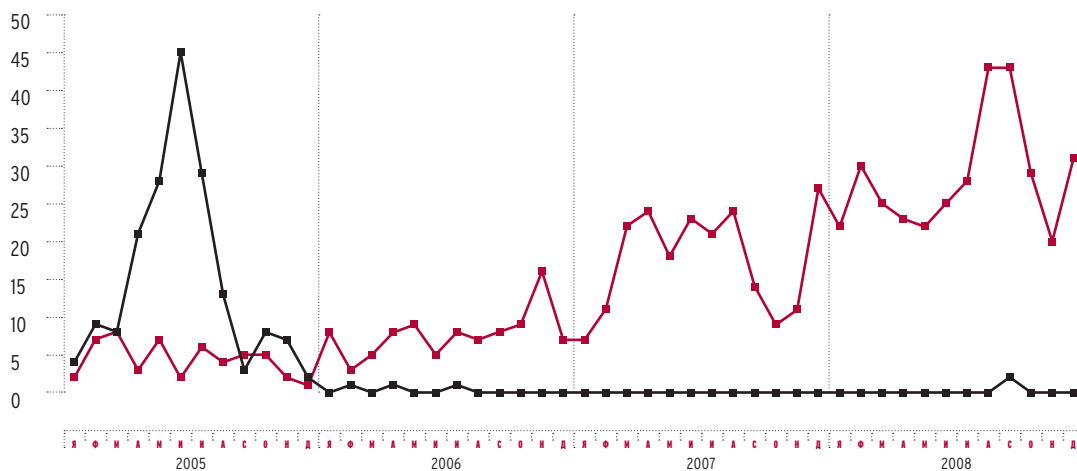
Многие социальные, политические и экономические проблемы, которые призваны решать программы реинтеграции, отсутствовали в Ачехе. Подобные программы нацелены на сплочение бывших противников. Однако в Ачехе не было серьезного раскола между бывшими комбатантами и населением. На протяжении конфликта отношения между бойцами GAM и гражданским населением оставались тесными, и комбатанты часто возвращались в свои деревни. Деление на комбатантов и некомбатантов было расплывчатым. В результате после наступления мира возвращающихся комбатантов ждал теплый, зачастую торжественный, прием. Менее одного процента комбатантов заявили, что у них были проблемы с возвращением к мирной жизни. Более того, результаты исследования показывают высокий уровень доверия населения к комбатантам, которые играли большую роль в жизни деревни.

Реинтеграция бывших комбатантов в политические структуры тоже может столкнуться с проблемами. Бывшим комбатантам необходимо принять законность государственных институтов, что может быть трудно, когда война закончилась путем переговоров, а не полной победой повстанцев. Однако в Ачехе уровень политического участия бывших ком-

Рисунок 8.1 Конфликты с применением насилия в Ачехе в январе 2005 – декабре 2008 гг.

■ Местный уровень случаев насилия ■ Конфликты между GAM и силами правительства Индонезии

КОЛИЧЕСТВО КОНФЛИКТОВ С ПРИМЕНЕНИЕМ НАСИЛИЯ



Источник: Переписка с Адрианом Морелом, главой группы по мониторингу конфликта Всемирного банка, февраль 2009 г.



Таблица 8.6 Сравнение ситуации с трудоустройством у членов БМ и гражданского населения в середине 2008 г.

| Какой вариант лучше описывает вашу ситуацию с трудоустройством? | Мужчины | | Женщины | |
|---|----------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|
| | Экс-комбатанты (1024 чел.) | Гражданские (1794 чел.) | Экс-комбатанты (1024 чел.) | Гражданские (1794 чел.) |
| Полная занятость | 85% | 78% | 45% | 29% |
| Постоянная частичная занятость/работа по контракту | 6% | 6% | 7% | 5% |
| Частичная занятость/работа по контракту | 6% | 4% | 14% | 6% |
| Безработный | 1% | 3% | 0% | 1% |
| Учащийся | 0% | 5% | 0% | 4% |

Источник: ARLS (2008)

батантов очень высок, они активнее, чем гражданское население голосовали на провинциальных выборах 2006 г. и также более активно высказывались о намерениях голосовать на следующих президентских выборах в Индонезии.

Хотя послевоенные проблемы в Ачехе не уникальны, они отличаются от тех, на которые нацелена модель реинтеграции.

Одно из предположений реинтеграционной модели состоит в том, что бывшие комбатанты столкнутся с препятствиями при трудоустройстве и, поэтому им необходима целевая поддержка. Однако в Ачехе уровень безработицы среди комбатантов ниже, чем у гражданского населения. Это не является результатом программы реинтеграции. Те, кто получил помощь от доноров или правительства имели не больше шансов остаться без работы, чем остальные. Скорее быстрый рост, связанный с улучшением в области безопасности, расширил возможности трудоустройства. Имея тот же уровень образования, как и остальное население, и своих людей в кругах власти, подавляющее большинство бывших комбатантов без проблем нашли себе работу.

Проблемы с адресной направленностью

Многие важные вопросы должны быть решены для укрепления мира в Ачехе. Но это не тот вид проблем, на которые могут серьезно повлиять программы реинтеграции. Программы для бывших комбатантов в Ачехе стремились к персональной направленности и предоставляли денежную компенсацию. Но такой подход обеспечивал минимальное воздействие на улучшение перспектив бывших комбатантов или удовлетворение их потребностей, и временами подпитывал разочарование и способствовал напряженности. Адресная помощь была контрпродуктивной частично потому, что было трудно определить, кто был комбатантом, а кто нет. Комбатанты широко распределяли полученные деньги, уменьшая позитивный эффект таких выплат. Предоставление денег без технической помощи также мешало продуктивному использованию средств. Более того, отсутствие прозрачности в распределении средств увеличивало недовольство местных властей. Принимая во внимание то, что конфликт был вызван отсутствием легитимности власти, такой подход мог привести к его возобновлению.

«Максималистский» подход к реинтеграции

Все чаще цели программ РДР расширяются для того, чтобы связать краткосрочное содействие с долгосрочным развитием и более активным укреплением безопасности. В Ачехе такой подход был жизненно важным: отсутствие экономического роста, необходимость масштабного восстановления и слабые институты требовали более широких стратегий. Наличие больших средств на восстановление после цунами создало возможность для использования «максималистского» подхода. Однако программы реинтеграции и послевоенные стратегии были отделены от мер по восстановлению после цунами и мер по более широкому развитию. В результате, относительно мало средств попало в районы, затронутые войной, что привело к неравенству. Инфраструктура, разрушенная войной, восстанавливалась вдвое медленней, чем разрушенная цунами; выплаты за разрушенные цунами дома были в два раза больше, чем за дома, разрушенные во время войны. Более 40% опрошенных заявили, что неравенство в содействии развитию является основным источником раскола.

Бюджет 2008 г. составил 1,4 млрд долл., в шесть раз больше, чем в 1999 г., и вероятно останется на этом уровне в ближайшие годы. Это создает большие возможности по решению послевоенных проблем. Но, принимая во внимание слабые возможности местных институтов власти, существует опасность того, что если обширные ресурсы не перевести в экономический рост и улучшение условий жизни, могут вновь обостриться разочарование и насилие. ■

