

Los Límites del DDR

LECCIONES SOBRE LA REINTEGRACIÓN EN ACEH

En 2005, un acuerdo de paz marcó el final del conflicto secesionista que durante 30 años asoló a la provincia de Aceh, en Indonesia. El acuerdo de Helsinki incluía disposiciones para el desarme de los combatientes del movimiento rebelde GAM, y su reintegración a la sociedad. Tres años y medio después, la paz se mantiene en Aceh, y a pesar del carácter ampliamente positivo del período de postguerra, la experiencia en materia de asistencia para la reintegración de excombatientes deja mucho que desear, ya que en cierta forma está generando un aumento de la violencia localizada en la provincia. La experiencia en Aceh ha redundado en lecciones importantes sobre la teoría y la práctica del desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) en el ámbito internacional.

El presente Capítulo se fundamenta en varios estudios del Banco Mundial, incluyendo dos informes sobre excombatientes (uno de los cuales incluye entrevistas con más de 3.000 familias civiles), la supervisión continua del conflicto, un informe sobre los daños de infraestructura y las relaciones sociales en toda la provincia, y evaluaciones sobre la pobreza. Asimismo, el Capítulo concluye que la paz alcanzada en Aceh es el resultado de un sólido compromiso de los líderes de ambas partes y el amplio apoyo a la paz. Sin embargo, los programas de reintegración de excombatientes no han desempeñado un papel esencial en las iniciativas por la paz e incluso han atizado las tensiones en algunos momentos. El programa de reintegración en Aceh se fundamentó en una serie de presupuestos derivados de otros entornos de postguerra que no correspondían exactamente con la situación en esa provincia.

Un diagnóstico equivocado de la situación: las necesidades de reintegración en Aceh

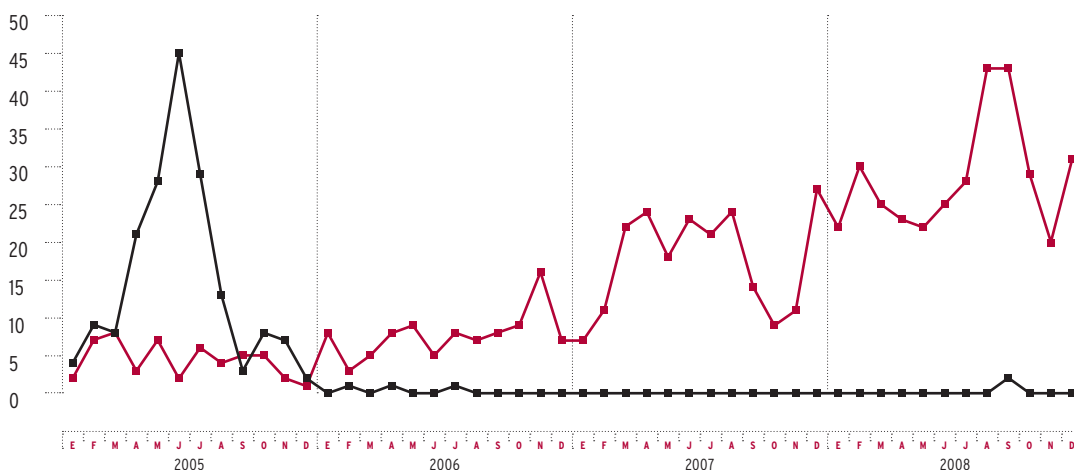
Muchos de los obstáculos sociales, políticos y económicos que los programas de reintegración deberían en teoría vencer no estaban presentes en Aceh. Dichos programas están destinados a limar asperezas entre antiguos rivales. Sin embargo, en Aceh, no existían brechas importantes entre los excombatientes y las comunidades: durante el conflicto, siempre existieron fuertes lazos entre el GAM y los civiles, y de hecho muchos combatientes a menudo regresaban a sus aldeas. La línea divisoria entre combatientes y civiles nunca fue clara. De hecho, después del acuerdo de paz, la población aceptó, y en muchos casos celebró, el regreso de los excombatientes, de los cuales menos del 1% declaró haber enfrentado problemas de aceptación. De hecho, los estudios realizados demuestran altos niveles de confianza por parte de la comunidad, así como excombatientes que desempeñan un papel importante en la vida asociativa de la aldea.

La reintegración de excombatientes en las estructuras políticas puede convertirse en un gran desafío, ya que éstos necesitan aceptar la legitimidad de las instituciones estatales, lo que puede resultar difícil en contextos postbélicos en los que la guerra ha

Gráfico 8.1 Conflictos violentos en Aceh, Enero 2005 - Diciembre 2008

■ Incidentes violentos en el ámbito local ■ Incidentes entre el GAM y el Gobierno de Indonesia

NÚMERO DE CONFLICTOS VIOLENTOS



Fuente: Correspondencia con Adrian Morel, jefe de la iniciativa del Banco Mundial para la supervisión de conflictos, Febrero de 2009

Cuadro 8.6 Situación laboral: GAM vs. civiles, mediados de 2008

¿Cuál de las siguientes opciones describe mejor su situación laboral?	Hombres		Mujeres	
	Excombatiente (n=1.024)	Civil (n=1.794)	Excombatiente (n=29)	Civil
Trabajo continuo a tiempo parcial / a destajo	(n=1.237)	78%	45%	29%
Trabajo ocasional a tiempo parcial / a destajo	6%	6%	7%	5%
Desempleado	6%	4%	14%	6%
Estudiante	1%	3%	0%	1%
Student	0%	5%	0%	4%

Fuente: ARLS (2008)

terminado gracias a una negociación y no a la rotunda victoria de los rebeldes. Sin embargo, en Aceh existe un alto nivel de participación política por parte de los excombatientes, cuyo número de electores probablemente superó al de los electores civiles en las elecciones provinciales de 2006, y que además afirman desear participar en las próximas elecciones presidenciales en Indonesia.

Los desafíos post-guerra en Aceh no son únicos, pero difieren de los contemplados en los modelos de reintegración.

Según uno de los presupuestos del modelo de reintegración, los excombatientes generalmente se enfrentan a obstáculos considerables en materia de empleo y por lo tanto, necesitan una asistencia específica. En Aceh, existen menos excombatientes que civiles desempleados. Esto no es el resultado de los programas de reintegración, ya que los que recibieron ayuda de donantes o del gobierno no tenían más probabilidades de encontrar un empleo. Por el contrario, un crecimiento más amplio aunado a mejoras en materia de seguridad redundaron en mayores oportunidades de trabajo. Gracias al nivel de educación de los excombatientes (equivalente al de población en general), así como a sus vínculos con altos funcionarios, la mayoría no tuvo problemas para encontrar un empleo.

Problemas con los enfoques individuales

La consolidación de la paz en Aceh depende de la resolución de ciertos problemas que los programas de reintegración no pueden abordar. Los programas para excombatientes en Aceh han sido diseñados en función de los individuos y han suministrado indemnizaciones en efectivo, pero no han logrado mejorar el futuro o satisfacer a los excombatientes, y en ciertos casos han causado desilusión y atizado tensiones. La asistencia individual ha sido contraproducente, en parte porque ha resultado difícil establecer quién combatió y quién no. Los excombatientes han distribuido todo el efectivo que reciben, limitando así los efectos positivos para el bienestar. La repartición de dinero sin asistencia técnica ha además obstaculizado el uso productivo de los fondos. Además, la falta de transparencia en la distribución de dichos fondos ha aumentado el descontento hacia el gobierno local. Debido a la falta de legitimidad del estado que alimentó el conflicto, este enfoque podría aumentar los riesgos de reanudación de la violencia.

Un enfoque 'maximalista' de la reintegración

Los objetivos de los programas de DDR se han ampliado cada vez más con el fin de vincular la asistencia a corto plazo con un desarrollo a largo plazo y una más amplia promoción de la seguridad. En Aceh, este tipo de enfoque resultó esencial: la falta de crecimiento económico, las inmensas necesidades de reconstrucción, así como la fragilidad de las instituciones exigen estrategias más amplias. Los importantes fondos de recuperación tras el tsunami crearon oportunidades para emprender un enfoque 'maximalista'. Sin embargo, los programas de reintegración y las estrategias postguerra permanecieron al margen de las iniciativas de reconstrucción y desarrollo tras el tsunami. En consecuencia, relativamente pocos recursos llegaron a las áreas afectadas por la guerra, aumentando así la desigualdad. El ritmo de reconstrucción de las infraestructuras afectadas por el conflicto se eleva a la mitad del de las infraestructuras afectadas por el tsunami, y los recursos asignados para la reconstrucción de las casa destruidas por el tsunami representan el doble de los atribuidos para aquéllas destruidas por el conflicto. Más del 40% de las personas entrevistadas afirma que la desigualdad en la distribución de la ayuda para el desarrollo es una de las principales causas de la división en la población.

El presupuesto de 2008 fue de 1,4 mil millones de dólares, es decir, seis veces mayor al de 1999 y probablemente permanecerá a ese nivel durante los próximos años, lo que en principio aumenta las posibilidades de satisfacer las necesidades postconflicto. Sin embargo, debido a la fragilidad de las instituciones gubernamentales locales, existe también un riesgo: si los vastos recursos no se traducen en crecimiento económico y mejores condiciones de vida, la desilusión y la violencia podrían desatarse una vez más. ■