

Los procesos de paz en Filipinas: una aproximación a la evolución de las negociaciones y los acuerdos del gobierno con los frentes moros

*Angélica Alba Cuéllar**

Resumen

En octubre de 2012, tras años de negociaciones entre el gobierno filipino y el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI), las partes lograron alcanzar un acuerdo esencial para ponerle fin a una de las expresiones conflictivas más complejas del país y del sudeste asiático. Para los frentes moros de liberación, se trata de una lucha para recuperar la soberanía histórica sobre su territorio ancestral; para el gobierno filipino, es una cuestión de defensa de la integridad del territorio contra las amenazas de secesión. A pesar de ello, y no obstante las dificultades y obstáculos para lograr el fin de la confrontación, hoy estas reivindicaciones, en esencia contradictorias, parecen haber encontrado un camino a la reconciliación.

* Internacionalista de la Universidad del Rosario, magíster en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Universidad Externado de Colombia. Profesora de tiempo completo del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Palabras clave: moros, Bangsamoro, conflicto armado, autonomía, soberanía, proceso de paz.

Abstract

In October 2012, after years of negotiations between the Philippine government and the Moro Islamic Liberation Front (MILF), the parties have reached an agreement to put an end to one of the most complex conflictive expressions in Philippines and Southeast Asia. For Moro fronts, has been a struggle to recover historical sovereignty over their ancestral territory, while for the Philippine government, has been a matter of defending the territorial integrity against threats of secession. Despite the difficulties and obstacles to achieve the end of the confrontation, today these claims, essentially contradictory, seem to have found a path to reconciliation.

Keywords: moro, Bangsamoro, armed conflict, autonomy, sovereignty, peace process.

Filipinas ha enfrentado décadas de conflicto interno con varios actores y movimientos rebeldes, entre los cuales se destaca el que ha sostenido con facciones musulmanas, que se constituye en la expresión del problema moro o del Bangsamoro. Con origen en los procesos de exclusión sistemática e histórica de los grupos etnolingüísticos islámicos, colectivamente denominados “moros”, en su tierra ancestral, esta cuestión articula una serie de elementos económicos, políticos y sociales que estructuralmente dan forma a una violencia prolongada, que hoy como nunca antes, parece estar cerca de hallar un camino a su resolución.

Una revisión histórica del conflicto en Mindanao

El conflicto en Mindanao tiene sus raíces en la animosidad entre los grupos de población cristiano y musulmán. Sin embargo, y aunque en esencia las diferencias religiosas dan forma al conflicto, lo cierto es que se trata de uno cuyas causas están principalmente en la lucha por la tierra y los recursos naturales. A fin de caracterizar la complejidad del conflicto, resulta fundamental rastrear sus orígenes y el de las poblaciones que de modo sistemático han desplegado y padecido la violencia que lo ha distinguido.

El islam llegó al sudeste asiático hacia el siglo XII, en particular a la región de Aceh en Sumatra, y se expandió rápidamente por toda la región. Se estima que esta religión llegó a Sulú en el último cuarto del siglo XIII. Para mediados del siglo XVI dos grandes entidades

políticas islámicas habían emergido en la región: el sultanato de Maguindanao (nombre del que se deriva Mindanao) y el de Sulú (Brown, 2010).

Más tarde, en el siglo XVI, se inició el proceso de la colonización española en lo que se llamarían en adelante las Filipinas. En 1565, los conquistadores arribaron a la isla de Bisayas y se extendieron desde allí de manera eficaz a Luzón y el norte de Mindanao, estableciendo su dominio con el estandarte del cristianismo, e iniciaron el proceso de hispanización del archipiélago por medio de la conversión de los nativos a la fe católica (Magdalena, 1977). Los colonizadores lograron ser exitosos en las regiones norte y central; sin embargo, fracasaron en sus intenciones, tanto de control político como de expansión religiosa y cultural, en el sur, región en la que el islam tenía ya profundas raíces. Los choques con los musulmanes, lanzados mediante el uso de nativos conversos, sembrarían el terreno para los antagonismos y crearían, en consecuencia, un abismo entre las comunidades que perduraría durante 350 años.

No obstante, y aunque las condiciones “ethnohistóricas” que definirían los contornos de los conflictos contemporáneos pueden trazarse hasta la época colonial, el movimiento separatista y los elementos de naturaleza política y económica, encuentran sus cimientos en la era de la administración colonial estadounidense (Brown, 2010). Los norteamericanos, que erigieron su dominio en las islas tras la victoria en las guerras hispanoamericanas de 1898, lograron subyugar con éxito a los musulmanes e incorporar por primera vez a toda la isla de Mindanao, en la misma estructura política que el resto de las Filipinas, debido en parte a su superioridad técnica y militar frente a las facciones musulmanas. Empero, la hostilidad entre las comunidades no desapareció, entre otras razones porque el proceso de construcción de una identidad filipina en el contexto de las recientes revoluciones frente al dominio español, no reconoció las particularidades de los moros como parte integrante de un proyecto nacional, que se basaba primordialmente en el movimiento tagalo. Además, desde entonces se estimularon las migraciones de cristianos a la región, con políticas ventajosas para el asentamiento y adquisición de tierras, dinámica que se aceleró luego de la independencia.

Las dificultades que estas diferencias representaban forzaron a los estadounidenses a establecer en 1903 una zona administrada militarmente en la región, la Provincia Mora¹, lo que no hizo sino reforzar las diferencias existentes entre las comunidades cristiana y musulmana del sur del país (Magdalena, 1977). Así mismo, las alianzas con las élites filipinas, cuyo poder estaba ampliamente sustentado en su control de largas extensiones de tierra dirigidas por la lógica del sistema de hacienda y relaciones de patronazgo, perpetuaron las dinámicas económicas, políticas y sociales propias de la época colonial, y empezó a despertarse el interés de Estados Unidos en el potencial económico y de explotación de recursos naturales de la región (Brown, 2010).

1 Que luego de ser pacificada, bien a través de campañas militares, bien mediante alianzas con los datu o jefes locales, se transfirió al control civil en 1911.

Como consecuencia, las acciones de los norteamericanos en Mindanao y Sulú generaron una inmensa frustración entre los musulmanes, y de inmediato se produjo la independencia de las Filipinas en 1946, los líderes moros remitieron un memorándum al gobierno de los Estados Unidos declarando que:

(...) no queremos ser incluidos en la independencia de las Filipinas. Una vez la independencia se proclame, existirán problemas entre nosotros y los filipinos cristianos, pues desde tiempos inmemoriales estos dos pueblos no han vivido armoniosamente (...) no es adecuado para dos antagónicos pueblos vivir juntos bajo una sola bandera² (Serajum Islam, 1998: 446).

Luego de su independencia, el país siguió en manos de la tradicional oligarquía terrateniente, que falló y sigue fracasando en resolver los graves problemas de fondo de la nación, como la corrupción, la falta de infraestructura, el subdesarrollo rural y la carencia de servicios básicos, entre otros (Fisas, 2011).

Tomando en consideración lo anterior, el problema moro en las Filipinas puede comprenderse a partir de diez causas esenciales. Estas incluyen unas de tipo histórico como: a) la anexión ilegal/forzosa de los territorios de los musulmanes a las Filipinas en el Tratado de París en 1898; b) la pacificación militar; c) la imposición de leyes de confiscación de tierras; d) la filipinización de la administración pública; e) la migración y asentamiento a la región mora, inducidos y financiados por el gobierno; f) los conflictos y disputas de la tierra; g) las incursiones culturales contra los moros. Y otras contemporáneas, entre las que se encuentran: h) la masacre de Jabidah en 1968³; i) las atrocidades de los militares y miembros de la Ilaga⁴ entre 1970-1972; y j) la negligencia e inacción del gobierno frente a las reivindicaciones y protestas de los moros (Muslim citado en Santos Jr., 2005).

El inicio de la lucha de los frentes moros

Los musulmanes continuaron su lucha por un Mindanao autónomo tras la independencia del país. Sin embargo, el gobierno filipino continuó con una política colonial y adoptó mayores medidas de represión. Para la década de 1960, el flujo de colonos cristianos a la región, provenientes de las regiones norte y central, hicieron de los musulmanes una minoría virtual en su territorio. Entre 1903 y 1939, cerca de 700.000 colonos se establecieron en Mindanao; no obstante, en un periodo de 12 años, entre 1948 y 1960, más de 1.200.000 cristianos filipinos migraron a la región (Brown, 2010). El gobierno aprobó

2 Traducción de la autora.

3 Al menos 28 jóvenes musulmanes reclutados por el ejército filipino fueron asesinados por sus superiores cristianos en la isla de Corregidor, generando el repudio local, nacional e internacional, y se convirtió en el punto de inflexión para la acción política de la juventud musulmana, incluido Nur Misuari y otros líderes en las universidades filipinas, lo que conllevó a la formación del FMLN.

4 La Ilaga es un grupo armado cristiano conformado por colonos y granjeros en Mindanao.

leyes para la expropiación de tierras a los musulmanes, con el fin de instaurar proyectos de reasentamiento y agricultura, y muchos de ellos las perdieron a manos de colonos católicos. Todo ello significó la proliferación de choques violentos en varios lugares de la región, y aunque las élites musulmanas lograron ser cooptadas por el Estado, el deterioro continuo de las condiciones de la población musulmana, llevó a la formación en 1969 del Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN), liderado por Nur Misuari, cuyo objetivo era la liberación y autodeterminación de su territorio ancestral.

El FMLN logró, a partir de entonces, el apoyo de un importante número de musulmanes filipinos, y su brazo armado, el ejército de Bangsamoro, emprendió una guerra de guerrillas en contra del ejército del país. Así mismo, el movimiento buscó apoyo externo, especialmente de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), convirtiéndose en el ampliamente aceptado representante de los intereses de los musulmanes de Mindanao. En este sentido, se reconoce el papel del FMLN, desde sus inicios, en la visibilización de la denominación de “moro” como una de carácter respetable y base de una identidad común para 13 grupos etnolingüísticos musulmanes en sus territorios de Mindanao, Sulú y Palawan (Santos Jr., 2005).

Con el inicio de la lucha del FMLN, en la década de los 70, miles de personas perdieron sus vidas y Mindanao se transformó desde entonces en una región altamente militarizada, con presencia de al menos una docena de grupos armados (Caramés, 2009).

Antecedentes de los procesos de paz en Filipinas

Entre 1968 y 1976, la independencia era la aspiración fundamental del movimiento moro, que con la guía del FMLN, combatía con fuerza al gobierno de Ferdinand Marcos, en particular tras la imposición de la Ley Marcial en 1972. En 1976 el Acuerdo de Trípoli, auspiciado por la OCI, cambió esta demanda por la de una autonomía real, respaldada por la influencia que intentó ejercer la organización sobre el gobierno filipino, y marcó con relativo éxito el primer intento de negociación entre las dos partes.

La autonomía que se logró con el Acuerdo se aplicaba sobre trece provincias y nueve ciudades en Mindanao, aunque cuestiones como la política exterior, la defensa y el control de los recursos minerales permanecieron en la jurisdicción del gobierno central. En las áreas autónomas, los musulmanes tendrían la posibilidad de establecer cortes regidas por la *sharia*, escuelas y universidades, sus propios sistemas administrativo, financiero y económico, así como unas fuerzas especiales regionales de seguridad (Bertrand, 2000). Todo ello hacía parecer al Acuerdo, en términos políticos, como uno muy generoso hacia Mindanao. Empero, las cuestiones de carácter económico no incluían compromisos sobre políticas de equidad o reformas en el tema de tierras (Brown, 2010).

Sin embargo, los acuerdos fracasaron, principalmente por las diferencias existentes respecto de los medios para su implementación, por el hecho de que los detalles de los compromisos fueran pospuestos para etapas posteriores, y por la vacilación por parte del gobierno, que insistía en la celebración de un plebiscito para refrendarlo, en contra de la voluntad del Frente. Además, pareció que Marcos no había sido sincero en su compromiso para alcanzar una solución aceptable para las partes, y la percepción generalizada era la de que este había utilizado los acuerdos como un mecanismo para desactivar el conflicto y debilitar al FMLN. No obstante la reanudación de los enfrentamientos, estos acuerdos se convirtieron en un punto de referencia cardinal para futuras negociaciones.

Una de las consecuencias claves del fracaso en la aplicación de los acuerdos fue la división del FMLN. Misuari quiso retornar a la lucha armada por la independencia, mientras el segundo al mando, Salamat Hashim, pretendía agotar el proceso de paz para lograr la autonomía con el Acuerdo de Trípoli. El grupo de Hashim se declaró oficialmente como una organización separada en 1984, denominada el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI), división que tendría profundos efectos en el conflicto en Mindanao y el proceso de paz. Esta separación se basó no solo en una cuestión de estrategia política (lucha armada *vs.* negociaciones de paz) y en los objetivos (independencia *vs.* autonomía), sino que se apoyaba sobre todo en la orientación ideológica, pues el FMLN era secular y nacionalista, mientras que el FMLI tenía su cimiento ideológico en el revivalismo islamista. Como se verá, al menos desde la administración de Joseph Estrada, el FMLI es la agrupación que abandera las aspiraciones de los moros.

Después de la revolución que puso fin al gobierno de Marcos en 1985, el emergente ambiente democrático redujo las sospechas de los líderes del FMLN hacia el gobierno filipino. En los primeros meses del gobierno de Corazón Aquino se reiniciaron negociaciones con este colectivo, que culminaron con el Acuerdo de Jeddah en 1987. Ambas partes convinieron un cese de hostilidades sobre la base del Acuerdo de Trípoli; sin embargo, meses después el Frente abandonó las negociaciones y Nur Misuari volvió al exilio. A pesar de ello, la Comisión Constitucional propuso la inclusión de una cláusula en la nueva Constitución del país, que reconocía autonomía para el Mindanao musulmán en el marco de la integridad territorial y soberanía de las Filipinas, por lo que se planteó la creación de la “Región Autónoma del Mindanao Musulmán” (RAMM), con un poder ejecutivo y legislativo, que permitió que los líderes musulmanes tradicionales recuperaran parte de su influencia política. Este logro, sin duda, tuvo unos alcances fundamentales en el proceso de paz y el reconocimiento de la autonomía de Mindanao, pues algunos parámetros para la existencia de la región autónoma se incorporaron en la ley fundamental del país (Santos Jr., 2005). No obstante, y aunque fue nombrado gobernador, Nur Misuari llevó al FMLN a protagonizar una nueva sublevación armada que le costó su detención (Caramés, 2009).

Este *impasse* pudo sortearse tras la elección de Fidel Ramos, que contempló el desarrollo de una nueva ronda de negociaciones con el Frente. En 1996, una serie de condiciones

políticas, antes ausente, convergió y llevó tanto al FMLN como al gobierno a conseguir un acuerdo, aún en revisión y actualización. Para el momento en el que Ramos accedió al poder, la democracia estaba más fortalecida, lo que incrementó la confianza del FMLN de que un eventual acuerdo podía ser alcanzado e implementado. El FMLN, a su vez, había sido presionado por la OCI para tal fin. El proceso de negociación de cuatro años se caracterizó por diálogos colectivos y graduales y concesiones a Misuari, logradas tras la construcción de bases de confianza. Los primeros 18 meses de diálogos tuvieron lugar en Yakarta, en donde la mayor parte del tiempo los equipos negociadores compartieron hotel, lo que permitió entablar numerosas charlas informales (Rosario-Braid, 2000). Esto, al parecer, tuvo un impacto positivo en la construcción de un clima de confianza entre las partes.

El Acuerdo culminó con la resolución de numerosos asuntos. Este establecía la ampliación de la autonomía de Mindanao con la implementación de una estructura transicional con una fase de tres años, prorrogables, de existencia de un Consejo del Sur de Filipinas para la Paz y el Desarrollo, a fin de otorgar al FMLN la posibilidad de probarse en la nueva Zona Especial de Paz y Desarrollo. Luego de ello, se adelantaría una fase de acción del Congreso y la realización de un plebiscito sobre un acta orgánica que incorporara el Acuerdo de Paz en la sustancia de la autonomía; y, por último, en una etapa final, se contemplaba la entrada en operación de un nuevo gobierno regional (Santos Jr., 2005).

Al mismo tiempo, se preveían mecanismos de rehabilitación de los combatientes como un punto esencial de los acuerdos. Es importante anotar que Filipinas ha tenido diversas experiencias sobre la reintegración de excombatientes y la afiliación de parte de estos en las fuerzas de seguridad gubernamentales, siendo el FMLN el grupo armado que cuenta con la mayor parte de ellas. En los acuerdos de 1996, estos procesos se establecieron en dos ámbitos: la reincorporación a la vida civil y la integración en las fuerzas de seguridad estatales. En el primer caso, se concibieron mecanismos e instituciones para la rehabilitación social de los combatientes alrededor de propósitos como la creación de un entorno propicio para la promoción de la paz y el desarrollo comunitario, y la provisión del acceso a oportunidades sociales y económicas a los antiguos combatientes, todo ello sobre una fuerte base comunitaria y fundamentado en tres componentes: la concienciación y aceptación por parte de la comunidad de los excombatientes, la gestión de armas y combatientes y la intervención socioeconómica en las zonas delimitadas (Caramés, 2009). Con respecto a la integración de miembros del MNLF a las diversas fuerzas estatales, 5.750 excombatientes del MNLF se integraron a las fuerzas armadas, y 1.750 a las fuerzas policiales. La integración consistió en tres fases: procesamiento de los incorporados, formación de carácter individual, y formación y desarrollo ocupacional (Ibíd.). Sin embargo, este proceso se produjo de manera particular respecto de otros procesos de DDR, debido especialmente a la ausencia de un periodo de desarme y desmovilización, lo que sin duda generó varias dificultades para su desarrollo.

Además, se produjo una oferta del gobierno para instaurar una alianza con el partido gobernante que fue aceptada por el FMLN, lo que le permitía obtener el control en la existente RAMM a través de las elecciones que se llevaron a cabo luego, en septiembre de ese año; esto significó la adhesión de la facción mora a la política filipina. Aunque la autonomía determinada para el Bangsamoro era limitada, esta representó para el FMLN importantes ganancias en términos de reconocimiento, participación y acceso al poder. Desde 1996, el FMLN ha estado al frente del gobierno de la región autónoma, aunque no ha alcanzado posiciones importantes en el ámbito nacional, y algunas comunidades de base se han convertido en “comunidades de paz y desarrollo”, beneficiándose de diversos proyectos con la financiación principal de organizaciones internacionales y de cooperación externa (Santos Jr., 2005).

Más recientemente, en noviembre de 2011, la OCI inició contactos con el gobierno filipino y el FMLN para resolver los tres temas pendientes de la negociación y aplicar con plenitud el acuerdo de paz de 1996: el reparto de los minerales estratégicos, la conformación de un gobierno provisional (según el Frente, el gobierno no implementó los mecanismos de transición previstos en el acuerdo de 1996) y la celebración de un plebiscito con el fin ampliar la base territorial de la RAMM (Fisas, 2013). Empero, las negociaciones que se adelantarían con el FMLI tendrían un impacto significativo en los procesos llevados a cabo con el FMLN.

El proceso de paz con el Frente Moro de Liberación Islámica

El FMLI se opuso a los acuerdos de Manila de 1996. No solo consideraba que eran una desviación de los Acuerdos de Trípoli, sino que no constituían una solución verdadera al problema del Bangsamoro. Por ello, a pesar de la formación de la RAMM y del acuerdo entre el gobierno y el FMLN, el conflicto armado continuó y el FMLI emergió como el principal oponente del gobierno filipino. Con una ideología más islámica que los más nacionalistas del FMLN, también se ha beneficiado del apoyo de la OCI, y ha mantenido relaciones cercanas con organizaciones musulmanas, incluso algunas radicales, de Indonesia y Malasia.

A pesar de ello, el FMLI inició, con el apoyo de Libia, negociaciones con el gobierno de Fidel Ramos dos años más tarde. Aunque no es un secreto que el objetivo principal del FMLI ha sido durante años el establecimiento de un Estado islámico independiente, este no ha sido presentado como una posición en los diálogos, pues resulta evidente que el gobierno filipino no negociaría con esa exigencia del FMLI como punto de partida. Con el arribo al poder de Joseph Estrada, las conversaciones formales empezaron en 1999; sin embargo, estas fueron suspendidas luego de que en el 2000 el gobierno declarara sorpresivamente, para muchos, una guerra sin cuartel contra el FMLI.

Es importante anotar que el FMLI tiene una fuerza militar significativa. Aunque ha sido considerada la segunda amenaza a la seguridad nacional después del grupo comunista News People Army, se estima que está compuesto por cerca de 10.000 hombres (Fisas, 2013), una fuerza casi intacta aún después de las ofensivas de las fuerzas armadas filipinas de los años 2000 y 2003, y concentrada en la región central de Mindanao. Antes de ese periodo, el Frente contaba con 13 campamentos fijos principales y 33 secundarios, sobre los que se basaba su lucha semiconvencional. Después de ello, se ha convertido en una guerrilla con mayor movilidad con comandos de base, aunque utilizando en su estrategia posiciones en campamentos más remotos u ocultos (Santos Jr., 2005).

No obstante su capacidad y los escasos resultados de las negociaciones, el FMLI tomó la decisión estratégica de seguir manteniendo abierta la posibilidad de adelantar diálogos de paz con el gobierno, a fin de alcanzar la resolución del problema del Bangsamoro, incluso a pesar de las mencionadas ofensivas adelantadas por los gobiernos de Joseph Estrada y Gloria Macapagal Arroyo, esta última en el marco de la guerra mundial contra el terrorismo. Del mismo modo, accedió a decretar ceses al fuego durante las mismas, aunque con el resurgimiento ocasional de las hostilidades.

Durante estos dos periodos presidenciales tres posiciones políticas rivales estuvieron vigentes, si bien han existido a lo largo del tiempo entre la sociedad filipina, los gobiernos y las fuerzas armadas, tanto en el ámbito nacional como en Mindanao. La primera es la de “pacificación y desmovilización”; la segunda, de “victoria militar”; y por último, la de “construcción de paz institucional”. Estos enfoques se combinan en diferentes medidas y varían dinámicamente a lo largo del tiempo (Santos Jr., 2005), como se evidencia en las acciones desarrolladas frente al FMLI en ese periodo.

Desde 1997, las negociaciones se han dado en dos etapas: una doméstica, hasta el año 2000, y una diplomática con la mediación de Malasia, a partir de 2001, cuando se produjo la reanudación de los diálogos con la llegada al poder de Arroyo, la declaración de un cese al fuego unilateral por parte del gobierno y la firma de un Acuerdo sobre el Marco General para la Reanudación de las Conversaciones de Paz. A pesar de ello, en febrero de 2003, el gobierno lanzó una ofensiva militar contra el FMLI, aunque un alto al fuego se declaró semanas más tarde. Con la mediación de Malasia en marzo, las partes iniciaron diálogos exploratorios en las que acordaron una agenda inicial de tres puntos: seguridad, rehabilitación de las áreas de conflicto, y protección de los territorios ancestrales de la isla de Mindanao (Fisas, 2011), con un compromiso mutuo de cese de hostilidades. En este escenario, la relación del FMLI con agrupaciones más pequeñas y radicales como Abu Sayyaf y Jemaah Islamiyah les resultaba ciertamente problemática; por ello, el Frente ha tendido a distanciarse por completo de las mismas en el contexto de las negociaciones (Schiavo y Judd, 2005).

A partir de 2007, el proceso de paz entre las partes giró en torno a la creación del Memorando de Acuerdo sobre Dominios Ancestrales Musulmanes (MOA, por su sigla en inglés). Si bien en un primer momento Arroyo consideró que el DDR debía ser una

precondición para la puesta en marcha de las negociaciones, luego fue claro para el gobierno que estos programas tenían que ser un componente del proceso de paz y, ya en marzo de 2009, mostró una actitud más proclive a reiniciar las conversaciones sin ningún tipo de precondición (Caramés, 2009).

El MOA fue finalizado en Malasia en julio de ese año. Con este acuerdo, que se considera un logro excepcional por su detalle y consideraciones, se establecía que cerca de 735 poblaciones de mayoría musulmana adyacentes a la RAMM de Mindanao y en seis ciudades de la provincia de Lanao del Norte, tendrían la posibilidad de celebrar un referéndum en el plazo de un año, con el fin de determinar su intención de unirse a la propuesta “Entidad Jurídica de Bangsamoro”. No obstante, el Tribunal Supremo suspendió la firma del MOA horas antes de que el gobierno y el Frente se dispusieran a rubricarlo en Malasia. Ello generó un recrudecimiento de la violencia y la consecuente decisión del gobierno de poner fin a las negociaciones con el FMLI, aunque no definitivamente de manera explícita, declarando que la estrategia del gobierno se centraría en el diálogo directo con las comunidades locales (Fisas, 2011). Más tarde, la presidenta Arroyo declararía la suspensión de las operaciones contra el FMLI.

En suma, desde 2009, las conversaciones se dieron en torno a las características de la autonomía de una nueva región que remplazara a la RAMM y a la cuestión de cómo los acuerdos que se logaran con el FMLI se articularían con los establecidos con el FMLN, lo que en la práctica tiene que ver con quién llevaría las riendas de la región autónoma en un escenario de posconflicto (Palacián, 2012).

El rol de la comunidad internacional

Como parte del proceso de negociaciones, desde el 2005 se desplegó el Equipo Internacional de Supervisión (EIS), liderado por Malasia, y con la participación de Libia, Brunéi, Japón, Noruega y la Unión Europea, con el fin de monitorear, verificar, investigar y reportar sobre la implementación del Acuerdo de cese de hostilidades entre el gobierno y el FMLI en 2001, y sobre las directrices en aspectos de seguridad, instituidas el 7 de agosto del mismo año. Así mismo, el equipo monitorea la implementación de las directrices en aspectos humanitarios, de rehabilitación y desarrollo, de mayo de 2002, y del Acuerdo sobre el Componente de Protección Civil de octubre de 2009. El EIS en Mindanao consiste de un centro de operaciones, localizado en la ciudad de Cotabato, y cinco bases en Iligan, Zamboanga, General Santos, Cotabato y Davao, que cubren la totalidad del área de responsabilidad. La efectividad de su acción ha sido reconocida, pues las cifras de incidentes de violaciones del cese al fuego disminuyeron desde 2004, a excepción del periodo 2008-2009, en el que se produjo una retirada temporal del EIS (International Monitoring Team, 2013).

A mediados de septiembre de 2009, el gobierno y el FMLI firmaron en Malasia el acuerdo marco sobre la formación de un grupo internacional de apoyo al proceso de negociación. Los líderes del FMLI habían iniciado una serie de visitas diplomáticas a la Unión Europea y los países de la OCI, además de Japón, que buscaba la conformación de un grupo de acompañamiento a los mecanismos de cese al fuego entre el Frente y el gobierno. El Grupo Internacional de Contacto (GIC) se estableció entonces, con la tarea de observar y asistir a las negociaciones en Kuala Lumpur, mantener la confianza entre las partes y asegurar la aplicación de los acuerdos alcanzados. En este contexto, resulta de vital importancia el papel de las ONG como Asia Foundation, Coalition Resources y el Centro para el Diálogo Humanitario, que se vincularon a las actividades del grupo. Estas tienen la labor de servir de puente entre las partes, los socios locales, los facilitadores y otros actores, además de proveer asistencia técnica y apoyar las comunicaciones para la defensa de la paz, con el reto fundamental de mantener la confidencialidad, a la vez que la inclusión y la transparencia. Su carácter híbrido prueba ser un modelo efectivo en el apoyo de las negociaciones, con el potencial de ser replicado en otros procesos de paz (International Contact Group, 2013).

Como se mencionó, a finales de octubre de 2009, las partes firmaron un acuerdo para la protección de la población civil, alcanzado con los auspicios del gobierno malayo. El pacto comprometía a las partes a tomar todas las medidas necesarias para evitar la muerte de civiles o el impacto sobre estos, sobre infraestructuras o bienes civiles, así como también a facilitar la provisión de asistencia y ayuda humanitaria; y el gobierno y el FMLI convinieron extender el mandato del EIS, que a partir de entonces incluiría la supervisión, verificación y notificación sobre el cumplimiento de las partes con la protección de los civiles. Como se evidencia, la participación de la comunidad internacional en el proceso con el FMLI es de significativo valor en términos de acompañamiento, mediación y monitoreo al cumplimiento de los acuerdos.

El acuerdo de paz de 2012

El 30 de junio de 2010, en su discurso de posesión como presidente de Filipinas, Benigno Aquino fijó como uno de sus objetivos prioritarios alcanzar, antes del final de su mandato, un acuerdo de paz con los rebeldes moros. Por ello, su administración decidió dar continuidad a las conversaciones con el FMLI, especialmente tras el anuncio de la agrupación de su renuncia explícita a la búsqueda de la independencia de Mindanao. Entonces, el gobierno insistía en la opción de una “autonomía reforzada” que aumentaría las competencias del pueblo moro sobre la RAMM; no obstante, el FMLI abogaba por la creación de un “subestado Bangsamoro” que ampliara los poderes y la extensión de la RAMM (Fisas, 2013).

Como consecuencia de este nuevo esfuerzo por lograr el fin del conflicto, el 15 de octubre de 2012, en la ronda número 32 de negociaciones en Kuala Lumpur, el gobierno

de Filipinas y el FMLI firmaron un acuerdo histórico y esencial para concluir el conflicto. Este acuerdo marco determina una ruptura fundamental dentro de un proceso que ya alcanzaba 15 años: la creación de la región de Bangsamoro, en sustitución de la RAMM, como una nueva entidad política en la que se incrementan las competencias en justicia, seguridad, recaudación fiscal y explotación de recursos naturales, aunque no con la calidad de subestado al interior de las Filipinas sino con la supervisión directa del gobierno central. Además, el acuerdo traza una hoja de ruta de trabajo conjunto con miras a las elecciones de 2016, para las que el propio Frente está abordando la posibilidad de conformar un partido político. Como era previsible, este acuerdo ha generado un entusiasmo inusitado entre las partes, en lo que se puede constituir como el primer paso firme y verdadero hacia la resolución del conflicto en Mindanao.

Para dar alcance a los acuerdos⁵, se prevé que el Congreso designe una comisión transicional de 15 miembros, siete del gobierno y ocho del FMLI, que deberá redactar la Ley Básica de Bangsamoro; una vez la ley sea aprobada en un referéndum, la RAMM será abolida. Esta comisión estará en funciones hasta que se celebren elecciones en Bangsamoro y se conformen, tanto la asamblea legislativa como el nuevo gobierno de región, cuestiones que el acuerdo anuncia para el 2016 (Framework Agreement on the Bangsamoro, 2012). Además, la comisión tendrá las tareas de proponer enmiendas a la Constitución de Filipinas y de adelantar programas de desarrollo en las comunidades Bangsamoro, a través de dos instituciones del FMLI: el Instituto de Liderazgo y Gestión de Bangsamoro y la Agencia de Desarrollo de Bangsamoro. Después de dicho periodo transicional, los equipos negociadores del gobierno y del FMLI, así como el gobierno de Malasia y un equipo de supervisión, denominado Third Party Monitoring Team, evaluarán los progresos realizados, así como el grado de implementación de los acuerdos conseguidos (Fisas, 2013).

El acuerdo marco también determina que, de forma gradual, se produzca la desmovilización de los miembros del FMLI. Murad, el líder del Frente, señala que dicho proceso solamente se iniciaría con el gobierno de la nueva entidad de Bangsamoro y que este debe incluir a las fuerzas del gobierno que operan en su territorio. No obstante, el FMLI ya ha dado muestras simbólicas en ese sentido, y ha ordenado a sus miembros que en lugares públicos no deben portar armas ni uniformes militares (Fisas, 2013).

Es de subrayar el hecho de que no se descarta la posibilidad de que los miembros que se desmovilicen del FMLI se integren a las fuerzas armadas o de policía del país, lo que constituiría un avance cardinal en el esfuerzo de construcción de la paz, pero plantearía no pocos retos y desafíos para las partes, como ya fue patente en el pasado. Además, se establece la necesidad de desarrollar procesos de reintegración a la sociedad y de justicia

5 El acuerdo de octubre de 2012 está dividido en nueve secciones: el establecimiento de Bangsamoro; la Ley Básica; poderes; la generación de ingresos y distribución de la riqueza; el territorio; los derechos básicos; la transición e implementación; la normalización; y disposiciones varias.

transicional dentro de lo que se ha denominado la “normalización”, eje central de las negociaciones y uno de los más álgidos puntos de la agenda. Estos temas pondrán a prueba la voluntad de ambas partes y sus desarrollos serán esenciales en el objetivo de lograr la equidad y encaminar a la región a una verdadera construcción de la paz.

Otros alcances y desafíos del acuerdo

La región de Bangsamoro remplazaría a la RAMM a partir de una estructura ministerial y un sistema electoral que dé garantías de participación democrática a la población e instituya procesos de rendición de cuentas. Se estipula que el sistema electoral y las relaciones entre sus unidades (provincias, ciudades y barrios) se regulen por la Ley Básica. Además, las partes deben reconocer plenamente la identidad del Bangsamoro⁶, uno de los elementos esenciales de las reivindicaciones históricas de los moros (Framework Agreement on the Bangsamoro, 2012).

Por otra parte, el gobierno central mantendrá sus poderes en las áreas de defensa y seguridad –aunque se determina que las Fuerzas Armadas transfieran sus funciones a la nueva fuerza policial que se fije en Bangsamoro⁷–; política exterior; mercado común y comercio global; política monetaria; nacionalidad y servicio postal⁸. Las partes consideran vital la necesidad de fortalecer en las cortes islámicas la implementación de la *sharia* y del *halal*, que deben aplicarse solo a las comunidades musulmanas. El acuerdo determina que Bangsamoro tendrá capacidad de crear sus propios sistemas de ingresos y de impuestos, sujetos a las limitaciones que consideren las partes, y de recibir préstamos y donaciones tanto internas como externas, excepto aquellas que requieran garantía soberana. También se establecerá un sistema equitativo de distribución de las riquezas y los mecanismos para el uso apropiado de los recursos dentro del territorio (Framework Agreement on the Bangsamoro, 2012).

Sin embargo, no son pocos los desafíos que se presentan para su implementación y éxito. Uno de los más importantes es el que plantea una escisión del FMLI, los Luchadores por la Libertad del Bangsamoro Islámico, que ha manifestado su oposición a los acuerdos conseguidos y su voluntad de seguir combatiendo al Estado hasta lograr la instauración de un Estado islámico independiente. Así mismo, el FMLN ha recibido con disgusto su pérdida de protagonismo, negado la legitimidad del acuerdo e increpado al FMLI a

6 Aquellos nativos de Mindanao, el archipiélago de Sulú y las islas adyacentes, que se encontraban al momento de la conquista, deben considerarse nativos de Bangsamoro, al igual que su descendencia sanguínea directa o indirecta.

7 El acuerdo encarga la supervisión del acuerdo de cese de hostilidades hasta la desmovilización total del Frente a los Comités Conjuntos de Coordinación del Cese de Hostilidades (CCCCH), el Grupo de Acción Conjunto Ad Hoc (GACAH) y al EIS.

8 Está prevista la creación de una mesa conjunta entre ambos gobiernos para regular la política fiscal y todos los aspectos financieros conjuntos.

integrarse a las negociaciones que ha adelantado con el gobierno, sobre la base de la plena implementación de lo pactado en 1996. Incluso, altos cargos del FMLN amenazaron con reanudar la guerra y retomar sus demandas de independencia si se marginaba al grupo del actual proceso de paz (Fisas, 2013).

Es evidente que una de las mayores preocupaciones del gobierno y la comunidad internacional reside en las posibilidades y capacidades reales de la nueva entidad y de sus administradores, de asumir de modo efectivo el control de todas las competencias que ahora asumen de forma ampliada, en especial las relativas a la explotación de recursos, el desarrollo de los procesos políticos y la aplicación de la *sharia* de manera distintiva a las poblaciones musulmanas.

Por otra parte, es imprescindible considerar que el poder de crear una región autónoma reside en el Congreso y está sujeto a la votación favorable por parte de la población a través de un referéndum. Esto genera cierto grado de inquietud sobre el futuro del acuerdo, pues se teme que la consulta fracase en las zonas de mayoría cristiana. Lo anterior, sumado a la necesidad de la realización de importantes reformas constitucionales, suscita no pocas dificultades en los ámbitos jurídico, legal y también político, más cuando la enmienda constitucional no parece ser una prioridad para el gobierno.

Como se observa, la implementación de los acuerdos pasa por la superación de numerosos obstáculos y desafíos. No obstante, se trata de una oportunidad sin precedentes para resolver algunos de los problemas estructurales que han determinado las dinámicas del conflicto en la región del Bangsamoro, y por extensión, en las Filipinas.

Conclusiones

El acuerdo marco alcanzado por parte del gobierno filipino y el FMLI abre la vía a la resolución de un conflicto histórico y a una paz duradera en Mindanao. Esta perspectiva se fundamenta en dos elementos básicos: el mantenimiento de la integridad y soberanía nacional y territorial de Filipinas –preocupación capital de los sucesivos gobiernos–, pero al mismo tiempo, el reconocimiento de los derechos y reivindicaciones del pueblo moro; y la restauración de su derecho al autogobierno en sus territorios ancestrales, en lo que ahora será la entidad política del Bangsamoro. Además, su estructura evidencia el interés de abordar los temas sustanciales y, a partir de ello, intentar establecer expectativas reales para la etapa del posconflicto.

En este esfuerzo, resulta primordial dar a conocer el contenido de los acuerdos y sus implicaciones a la población civil y demás actores, e integrarlos en el proceso de su implementación. El rol de las organizaciones de la sociedad civil resulta esencial en esta tarea, pues se ha evidenciado que pueden hacer las más significativas contribuciones a través del desarrollo de proyectos comunitarios de gran impacto; sin embargo, es necesario que, en el nuevo escenario que se plantea, estas se robustezcan y generen mayores posibilidades de

participación popular. Además, en el caso de este proceso, es forzoso que se integre a otros actores, en particular al FMLN, pues aunque el FMLI es el protagonista de los acuerdos, no constituye el único sector político y armado en la región.

La comunidad internacional, especialmente Malasia y los grupos de apoyo como el GIC y el EIS, desempeña un papel de gran trascendencia en la creación de un ambiente propicio para alcanzar la continuidad de las negociaciones, aun en los momentos de mayor complejidad. A pesar de las dudas existentes sobre la participación de terceros actores en la resolución de un asunto de carácter doméstico, en el caso del proceso entre el gobierno filipino y los frentes moros ha sido puesto de relieve el aporte que estos pueden realizar, siempre con la anuencia y colaboración de las partes y sin pretensiones ni agendas propias.

Es innegable que una de las claves del éxito reciente de los diálogos de paz entre las partes es resultado de la expresión fehaciente de la voluntad de negociar y alcanzar acuerdos efectivos sin mayores dilaciones ni plazos excesivamente largos y, por lo tanto, desgastantes. En el caso de Filipinas, las manifestaciones del gobierno de Benigno Aquino, así como la capacidad de adaptación demostrada por el propio FMLI, contribuyeron al progreso de la confianza y la búsqueda de propósitos convergentes.

De esta manera, puede afirmarse que los recientes avances en el proceso de paz en Filipinas constituyen un paso notable en la resolución de un conflicto largo y complejo. No obstante, su implementación representa importantes desafíos para las dos partes, por lo que se requiere que ambos mantengan la voluntad y los compromisos que han asumido frente al objetivo de la superación del conflicto y la construcción de la paz.

Bibliografía

- BERTRAND, Jacques. "Peace and conflict in the southern Philippines: why the 1996 peace agreement is fragile". En: *Pacific Affairs*, vol. 73, núm. 1, pp. 37-54. University of British Columbia. Versión electrónica: <http://www.jstor.org/stable/2672283>, 2000.
- BROWN, Graham. "Peace process in Mindanao, Philippines". En: *IBIS Discussion Paper*, núm. 6. Institute for British-Irish Studies-University College Dublin, 2010.
- CARAMÉS BOADA, Albert. "Pasado, presente y futuro en Mindanao. Análisis de los procesos de paz y reintegración del MNLF y el MILF". En: *Quaderns de Construcció de Pau*. Barcelona, 2009.
- FISAS, Vicenç. "El proceso de paz en Filipinas". En: *Quaderns de Construcció de Pau*. Barcelona, 2011.

- FRAMEWORK AGREEMENT ON THE BANGSAMORO. Versión electrónica: <http://www.opapp.gov.ph/sites/default/files/Framework%20Agreement%20on%20the%20Bangsamoro.pdf>, octubre 15 de 2012.
- INTERNATIONAL CONTACT GROUP. Versión electrónica: <http://www.c-r.org/featured-work/international-contact-group-mindanao>, 2013.
- INTERNATIONAL MONITORING TEAM. Versión electrónica: <http://imtmindanao.org/about-imt/>, 2013.
- MAGDALENA, Federico. "Intergroup conflict in the southern Philippines: an empirical analysis". En: *Journal of Peace Research*, vol. 14, núm. 4, pp. 299-313. Versión electrónica: <http://www.jstor.org/stable/422883>, 1977.
- PALACIÁN DE INZA, Blanca. *El proceso de paz del conflicto del sur de Filipinas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Versión electrónica: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEEI45-2012_Filipinas_BPI.pdf, 2012.
- RINGUET, Joseph. "The continuation of civil unrest and poverty in Mindanao". En: *Contemporary South Asia*, vol. 24, núm. 1, 2002.
- ROSARIO-BRAID, Florangel. "The lessons of the Philippine peace process". En: *Asian peace: security and governance in the Asia Pacific region*. Nueva York, I. B. Tauris Publishers. Versión electrónica: http://www.muslimmindanao.ph/peace_process/the%20lessons%20of%20the%20phil%20peace%20process.pdf, 2000.
- SANTOS JR., Soliman. *Evolution of the armed conflict on the moro front. Philippine human development report*. Versión electrónica: http://www.muslimmindanao.ph/peace_process/Philippines_2005_en.pdf, 2005.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore y JUDD, Mary. "The Mindanao conflict in the Philippines: roots, costs, and potential peace dividend". En: *Social Development Papers. Conflict Prevention & Reconstruction. Paper*, núm. 24, febrero, 2005.
- SERAJUM ISLAM, S. "The islamic independence movements in Patani of Thailand and Mindanao of the Philippines". En: *Asian Survey*, vol. 38, núm. 5, pp. 441-456. University of California Press. Versión electrónica: <http://www.jstor.org/stable/2645502>, 1998.