

De un conflicto constante a una paz duradera en las Filipinas

Mayor Gary J. Morea, Ejército de EUA

A EXCEPCIÓN DE UN breve período de tiempo bajo el control de EUA durante la primera mitad del siglo XX, el conflicto ha persistido durante 500 años en Mindanao, ubicada en el grupo de islas meridionales de las Filipinas, desde las primeras acciones de resistencia contra la colonización española en el siglo XVI. De hecho, éste es el segundo conflicto interno más largo de la historia.¹

La población de las Filipinas es un mosaico de diversas ideologías, religiones y culturas que se han reunido en tres regiones particulares del archipiélago. De vez en cuando, estas regiones han estado en conflicto unas con otras. Aunque se ha tratado de resolver estos conflictos a través de muchas formas diferentes de gobierno a lo largo de los años, todavía no han sido resueltos y los grupos continúan luchando contra el gobierno central por consideración política, concesiones y/o autonomía. La población de Mindanao, para quienes la resistencia es una parte central de su identidad, aún lucha contra las fuerzas que pretenden controlarla.

La lucha actual entre el Gobierno de la República de las Filipinas (GRF) y los separatistas islámicos en Mindanao es la última evolución de la resistencia en las Filipinas. El sistema social en la región meridional del archipiélago es una mezcla compleja de conciencia cultural, nacionalista y religiosa que reclaman varios grupos y organizaciones sociales los que se disputan la legitimidad y control político. Estos grupos combaten contra el gobierno central de las Filipinas para adquirir un nivel de reconocimiento y autonomía. Han organizado elementos políticos y tienen acceso e influencia sobre combatientes armados listos para realizar acciones subversivas de violencia contra las instalaciones del gobierno, la gente y organizaciones que se perciben solidarias con el GRF. Esta violencia ha provocado un estancamiento económico en Mindanao el que ha afectado negativamente la situación económica de todo el archipiélago.

El conflicto en Mindanao tiene a lo menos tres dimensiones interrelacionadas: la política, la de seguridad y la económica. El punto en que confluyen estas tres dimensiones está caracterizado por la tensión, pero también presenta el potencial para la cooperación. Es en esta dirección en la que se deben encaminar los esfuerzos de paz, en la forma de amnistía, reintegración y reconciliación (AR2).² La AR2, que consiste en una metodología multifacética y multidimensional para salvar a una sociedad descohesionada, es fundamental para alcanzar una paz duradera. Aunque se han hecho muchos esfuerzos para pacificar a Mindanao por medio de la AR2, estos han resultado efímeros y con un enfoque limitado. Por ende, el conflicto persiste y continuará llevándose a cabo hasta que el GRF aumente la amplitud de las soluciones de AR2 proyectadas.

Ofrecer una amnistía más amplia junto con un programa de reintegración activo y fructífero sería un testimonio de la sinceridad del GRF y probablemente pavimentaría el camino hacia una completa reintegración y



El Mayor Gary J. Morea es alumno en la Escuela de Estudios Militares Avanzados, en el Fuerte Leavenworth, Kansas. Recibió su licenciatura de la Academia Militar de EUA, su Maestría de la Universidad Aeronáutica de Embry-Riddle y otra de la Escuela de Comando y Estado Mayor General, en el Fuerte Leavenworth, Kansas. Pilotea los helicópteros Apache Longbow y adquirió experiencia de combate en las Operaciones Desert Thunder y Iraqi Freedom.



Jolo, Sulu, las Filipinas, 11-15 de junio de 1913. Combatir contra el gobierno colonial norteamericano formó parte de la resistencia de los moros contra un gobierno central filipino antes de la ocupación japonesa.

reconciliación para todos los bandos en conflicto. La AR2, si se aplica adecuadamente, puede aplacar los movimientos separatistas, estabilizar la estructura política, aumentar la seguridad y fortalecer la posición económica de las Filipinas. La AR2 puede dar al gobierno filipino la estructura que necesita para alcanzar la resolución del conflicto.

Causas del conflicto

El archipiélago filipino contiene más de 7.000 islas, arrecifes y atolones en un área de más de 804.700 kilómetros cuadrados.³ Se divide en tres grupos principales: Luzón en la parte norte, la cual es la mayor y más populosa de todas las agrupaciones y donde se ubica la capital, Manila; en la parte central, las Visayas, y en la parte sur, el grupo de Mindanao, cuya superficie se extiende hasta Borneo.⁴ Los comerciantes musulmanes de Indonesia establecieron contacto con la población de Mindanao mucho antes que los misioneros y comerciantes españoles colonizaran las Filipinas. Como resultado, la mayoría en Mindanao es musulmana. Se les conoce generalmente como los

La AR2 puede aplacar los movimientos separatistas, estabilizar la estructura política, aumentar la seguridad y fortalecer la posición económica de las Filipinas.

bangsamoro, o moros, siendo calificados así por los españoles que los vincularon peyorativamente con los moros de Marruecos.⁵

Luego de formar parte de la comunidad norteamericana por un tiempo y posteriormente ser un territorio ocupado por los japoneses, las Filipinas celebraron sus primeras elecciones libres e independientes en abril de 1946. EUA restituyó la soberanía a la República Independiente de las Filipinas el 4 de julio de 1946 y Manuel Roxas se constituyó como el primer presidente de la república.⁶ El recientemente instituido GRF tuvo un comienzo difícil tratando de recuperarse del daño físico infligido por la ocupación japonesa. La dependencia económica de los Estados Unidos tras la guerra empeoró las dificultades de reconstrucción y recuperación.⁷

La turbulencia política culminó durante la presidencia de Ferdinand Marcos. Marcos, electo en el año 1965, tuvo inicialmente un éxito espectacular en el desarrollo de proyectos de obras públicas y en poner en vigencia medidas eficaces para la recaudación de impuestos. Después de ser reelecto en 1969, aumentó la oposición política a su presidencia, disminuyendo el ritmo de los proyectos del gobierno y deterioró la situación económica. Marcos decretó la ley marcial el 21 de septiembre de 1972, debido al incremento del malestar popular y al creciente riesgo de una insurgencia comunista. Durante ese mismo año, conformó la “Fuerza de Tarea Presidencial para la Reconstrucción y Desarrollo de Mindanao”. A pesar de sus esfuerzos, a mediados de 1974, se intensificó el conflicto entre el Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) y las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de las Filipinas hacia una guerra convencional de gran escala.

El conflicto se estancó en el año 1976. Antes de la firma del Acuerdo de Trípoli, en Libia, Marcos ofreció la amnistía a los líderes rebeldes claves. Sin embargo, las negociaciones pronto fracasaron, debido a la alteración efectuada por Marcos al Acuerdo de Trípoli sobre la autonomía provincial, reanudándose el conflicto entre el FMLN y las FF.AA. filipinas. A medida que empeoró el conflicto, las políticas de Marcos hacia Mindanao fueron cada vez más violentas. Cuando fracasaron nuevas iniciativas en el ámbito diplomático, su poder autoritario comenzó a disminuir. En el año 1981, bajo la presión ejercida por el Papa



NARA

Ferdinand Marcos y su esposa con el Presidente Lyndon B. Johnson, 23 de octubre de 1966.

Juan Pablo II, Marcos levantó la ley marcial. Cinco años más tarde, una revolución popular le derrocó.⁸ Durante las dos décadas siguientes el GRF tuvo cuatro administraciones presidenciales, cada una de las cuales enfrentó en forma muy similar la resolución del conflicto.

Después de la salida de la familia Marcos en 1986, Corazón Aquino asumió la presidencia de las Filipinas. Una de las primeras acciones que tomó fue la de designar una comisión para elaborar una nueva constitución, la cual incluyó la creación de un Mindanao autónomo. Los paneles del GRF y FMLN se reunieron un año más tarde, pero no pudieron llegar a un acuerdo acerca de la redacción utilizada para describir el mandato de autonomía en el borrador de la constitución. A pesar de este obstáculo, Aquino expuso a los diplomáticos islámicos que el Acuerdo de Trípoli estaba siendo implementado a través de los procesos constitucionales.⁹ En agosto de 1989, se sometió el borrador del proyecto de autonomía a ambas cámaras del Congreso filipino, el cual aprobó la Ley de la República 6734, creando así la Región Autónoma de Mindanao Musulmán (RAMM).¹⁰ La celebración de elecciones regionales le dio a la RAMM un nuevo gobernador y una asamblea legislativa. Aquino firmó órdenes ejecutivas destacando y definiendo la relación entre el gobierno central y la RAMM.

En mayo de 1992, Fidel V. Ramos fue electo Presidente de las Filipinas. Una de sus primeras acciones oficiales fue la de hacer un llamado por la paz. Dos meses después de prestar juramento, Ramos asignó a la Comisión Nacional de Unificación (CNU) la tarea de desarrollar un programa de amnistía.¹¹ En 1993, creó la Oficina de Asesoría Presidencial para el Proceso de Paz con el fin de continuar con la obra

de la CNU.¹² El punto culminante de la presidencia de Ramos fue su esfuerzo por realizar la AR2 en septiembre de 1993, cuando emitió una orden ejecutiva titulada “Definición de una metodología y estructura administrativa para el esfuerzo integral del gobierno por la paz”, también conocido como los “Seis Caminos hacia la Paz”.¹³ Ellos eran:

- Implementar reformas sociales, económicas y políticas dirigidas a abordar las causas del conflicto armado y malestar social.
- Generar los consensos y el fortalecimiento de la paz a través de una consulta permanente en los niveles nacionales y locales.
- Negociar la paz con grupos armados.
- Implementar medidas para la reintegración y reconciliación de ex combatientes así como la rehabilitación de aquéllos afectados por el conflicto.
- Tomar medidas para manejar conflictos y proteger a los civiles.
- Construir, sustentar y fomentar un clima de paz.¹⁴



Departamento de Defensa de EUA

El Presidente Joseph Estrada en el Palacio Malacanang, 3 de agosto de 1998.

Este marco ejecutivo fue el elemento central del plan de paz del GRF, y continúa siéndolo hasta el día de hoy. Aunque la intención fue perseguir los seis caminos a la vez (para asegurar que todos los aspectos del problema fueran considerados), esta amplia metodología no es lo suficientemente completa y ha desatendido o ignorado muchos grupos claves anti-gobierno.

En 1994, Ramos emitió la Proclamación 347, la cual estableció una Comisión Nacional de Amnistía y garantizó la amnistía a los rebeldes.¹⁵ Las ambiciosas iniciativas de paz del Presidente Ramos culminaron en septiembre de 1996 con la firma del “Acuerdo Final de Paz”.¹⁶ Sin embargo, este acuerdo no resultó ser tan final en gran medida porque algunos de sus principales antagonistas decidieron no firmarlo. Uno de estos grupos fue el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI), una facción del FMLN. El otro fue un nuevo y nefasto participante: Abu Sayyaf.

Debido a la resolución incompleta, el conflicto se reanudó y al término del mandato de Ramos se intensificó. En 1998, Joseph Estrada fue electo presidente. Su ascenso al poder fue acompañado por una intensificación del conflicto y de los debates intragubernamentales sobre el acuerdo de paz. Para el año 2000, el conflicto entre las FF.AA. filipinas y el FMLI se habían intensificado y Abu Sayyaf había comenzado a secuestrar a turistas por rescates.¹⁷ En octubre de 2000, surgieron imputaciones de corrupción, las que culminaron con el término anticipado de la administración



AFP, Romeo Gacard

Rebeldes musulmanes armados del Frente Moro de Liberación Nacional muestran sus AK-47 y lanzacohetes antitanques soviéticos B-40, 19 febrero de 1988.

de Estrada. Como parte de su ceremonia de despedida, Estrada convocó un protocolo de amnistía en el cual el GRF convenció a casi 800 combatientes del FMLI de canjear sus armas por dinero y un indulto absoluto.¹⁸

Gloria Macapagal-Arroyo prestó juramento por la presidencia en enero de 2001. Durante su discurso de investidura, la Presidenta Arroyo proclamó una política de “paz general”.¹⁹ Así como la mayoría de sus predecesores, Arroyo hizo grandes esfuerzos por concretar la paz durante los meses iniciales de su mandato. Asignó a miembros del GRF la tarea de negociar con el FMLI y suspendió la realización de operaciones militares.²⁰ Como resultado, la Presidenta Arroyo logró un hito importante en los esfuerzos por alcanzar la paz: una reunión celebrada en Kuala Lumpur entre representantes del GRF, FMLN y FMLI durante la cual se firmó un “Marco General de Acuerdo e Intención”. Con los representantes de estos grupos involucrados en negociaciones productivas, el GRF lanzó una “guerra general” contra Abu Sayyaf.

A partir de las negociaciones iniciales con el FMLI y FMLN, se ha ido logrando avances hacia un acuerdo negociado de paz. Sin embargo, disidentes del FMLN han continuado la lucha con las FF.AA. filipinas y lanzado ataques en todo Mindanao. Los conflictos con Abu Sayyaf y los elementos disidentes del FMLI continúan.

Marco social

Los esfuerzos del GRF en la resolución del conflicto cumplen, hasta cierto punto, el proceso de amnistía, reintegración y reconciliación empleado



Embajada de EUA, Manila, Las Filipinas

El Presidente del Tribunal Supremo filipino Hilario Davide presta juramento a la Presidenta Macapagal-Arroyo durante la ceremonia inaugural celebrada en la Capital Provisional de Cebu, 30 de junio de 2004.

para mejorar los marcos sociales destruidos. El proceso de *AR2* se inicia normalmente desde la dimensión política, pero todas las dimensiones consideradas en el marco están interrelacionadas. Por lo tanto, para entender el proceso de *AR2* en las Filipinas, debemos analizar primero las dimensiones políticas, de seguridad y económicas del marco para identificar los vínculos entre las mismas. En términos concretos, ¿qué organizaciones están involucradas en la generación de las decisiones políticas que afectan a la población y las provincias de Mindanao? ¿Cómo interactúan? ¿Cómo esta interacción afecta a la dimensión económica de la sociedad?

La dimensión política. La dimensión política del conflicto en Mindanao está en función de la identidad cultural y religiosa de los habitantes ancestrales de estas islas meridionales filipinas, una población que rechaza aceptar a un gobierno central que ignora la estructura social y sistema de creencias que los identifica. Los participantes principales en esta dimensión son el gobierno central, organizaciones político-religiosas externas y líderes emergentes que sostienen representar los intereses de la población de Mindanao. Los actores principales son:

- *El GRF.* El esquema del gobierno filipino hoy es consecuencia de una amplia reforma, reestructuración y revisión constitucional siguiendo las líneas occidentales en las postrimerías del régimen de Marcos. La estructura del gobierno, compuesta por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, presenta una separación de poderes, frenos y contrapesos similares a las democracias occidentales. El presidente es electo por votación popular directa, para un período de seis años y no pudiendo ser reelecto. Aun cuando el presidente puede otorgar la amnistía, iniciar negociaciones y tratados, tales acuerdos deben ser ratificados con una votación de dos tercios del Senado filipino.²¹

- *La Conferencia Islámica de Ministros de Asuntos Exteriores (ICFM).* Esta organización política está compuesta por miembros voluntarios de la comunidad internacional islámica. Se reunió por primera vez en Rabat, Marruecos, en septiembre de 1969, tras un incendio provocado contra la Mezquita Al-Aqsa de Jerusalén en agosto de aquel año. Desde entonces, la *ICFM* se ha reunido cada año para analizar los adelantos logrados en

la implementación de las decisiones tomadas para impulsar causas islámicas. La conferencia, fue la primera organización internacional que reconoció oficialmente al FMLN y contribuyó decisivamente a poner en marcha el diálogo entre el FMLN y el GRF. Continúa ejerciendo influencia sobre el FMLN, otros movimientos separatistas islámicos y el GRF.

- *El FMLN.* A finales de la década de los 60, el aumento de suspicacias por parte de Manila, la migración de cristianos desde la parte septentrional de las Filipinas hasta Mindanao y la marginalización por parte de los cristianos de los musulmanes autóctonos impulsaron la conformación de muchos movimientos separatistas islámicos. Después de que se decretara la ley marcial en 1972 y que todo ciudadano fuese obligado a rendir sus armas, los moros se sublevaron en forma espontánea.²² Su rebelión consistió mayoritariamente en levantamientos descoordinados a lo largo de Mindanao. El FMLN, liderado por Nur Misuari, gestionó la unificación de los apartados focos de resistencia y en 1972 la organización asumió abiertamente la dirección del movimiento moro secesionista. Para 1973, en la cúspide del conflicto, el FMLN puso en servicio a 30.000 combatientes armados. La contienda entre las FF.AA. filipinas y el FMLN se propagó con furia durante tres años y culminó con la firma del Acuerdo de Trípoli. Firmado por Misuari y el Subsecretario filipino de Defensa, Carmelo Barbero, este acuerdo permitía un grado de autonomía en las 13 provincias de la parte meridional de las Filipinas.²³ La lucha política sediciosa interna debilitó al FMLN a principios de

El mayor punto de convergencia entre las dimensiones de seguridad y la política en el conflicto de Mindanao ocurre donde las organizaciones cuentan con el potencial para operar en ambos ámbitos.

la década de los 80, pero continuas escaramuzas caracterizaron la década y mantuvieron ocupadas a las FF.AA. filipinas en Mindanao. En 1984, el FMLN ya no era el único representante de los

separatistas islámicos, aunque el GRF continuó refiriéndose a este como la única voz oficial reconocida entre los diversos movimientos musulmanes.

- *El Frente Moro para la liberación Islámica (FMLI)*, un elemento disidente del FMLN, se declaró en pleno funcionamiento en marzo de 1984, con el objetivo de cumplir una agenda religiosa y nacionalista (por ello, el reemplazo de la palabra “nacional” con “islámica”). Se conformó como resultado de un cisma ideológico entre el jefe y el segundo al mando del FMLN. El último, Hashim Salamat, fundó el FMLI y trasladó su cuartel general a Lahore, Pakistán, donde promovió exitosamente sus ideas a las organizaciones islámicas internacionales.²⁴ La diferencia política principal entre su organización y el FMLN fue que el FMLI manifestó la determinación de implantar la ley islámica en Mindanao musulmán en contraste con el FMLN que enfatizaba la autonomía política.

- *Abu Sayyaf*. En la dimensión política, Abu Sayyaf es un caso anormal. Aun cuando constituye un grupo relativamente pequeño de terroristas islámicos radicales sin un real objetivo político, la organización es, tal vez, la mayor amenaza a la seguridad filipina actualmente. Por ende, se ha convertido en el blanco para una ofensiva militar total. El grupo, cuyo nombre traducido del árabe significa “portadores de la espada”, fue movilizado primero en el año 1991 por Abdurajak Janjalani, un experto musulmán filipino que había combatido como muyajedín contra la ocupación soviética en Afganistán. Su grupo tiene conexiones con Al Qaeda en el Medio Oriente y obvias aspiraciones de imitar a la organización árabe. Aunque en un comienzo Abu Sayyaf procuró ser un grupo político con simpatías islámicas, se han convertido simplemente en un grupo de bandoleros, erosionando el proceso político y provocando dificultades en el panorama político.

La dimensión de seguridad. La dimensión de seguridad del marco social de Mindanao es importante dado que sirve como un medio para el diálogo entre el GRF y los movimientos separatistas díscolos. Cuando fracasan las negociaciones y diálogo entre los actores políticos, la frecuencia y violencia de los ataques en Mindanao generalmente aumenta hasta que las partes interesadas reanudan el proceso de

negociación. Los actores principales en esta dimensión son los elementos armados que operan en nombre de sus organizaciones políticas matrices. Las FF.AA. filipinas operan a nombre del GRF mientras que los elementos armados de los FMLN y FMLI operan a nombre de sus organizaciones políticas matrices, aunque no siempre de común acuerdo con ellas.

El mayor obstáculo para la estabilidad, en el ámbito de la seguridad, ha sido el grupo pseudo político Abu Sayyaf. Este se presentó en el escenario mundial en agosto de 1991 bombardeando una nave en el puerto de Zamboanga y asesinando a dos evangélicos norteamericanos en un ataque con granadas.²⁵ Sus vínculos con Al Qaeda (bajo el liderazgo de Janjalani) produjeron conexiones con el empresario saudita Mahoma Jamal Khalifa, cuñado de Osama bin Laden. Khalifa controló una enorme red financiera de caridad y una universidad en Zamboanga, las cuales empleaba para apoyar económicamente a los extremistas islámicos. (Su principal entidad de caridad era la Organización Internacional de Socorro Islámico con una oficina ubicada en Zamboanga.) Abu Sayyaf recibía fondos canalizados por la red de Khalifa para armar y equipar a sus miembros, mientras elaboraba planes para llevar a cabo sus ataques más insidiosos, entre ellos la conspiración para asesinar al Papa Juan Pablo II durante su visita a las Filipinas en 1995.²⁶

La situación de seguridad empezó a cambiar en Mindanao en 1998 cuando la policía nacional filipina mató a Janjalani durante un tiroteo. Fue sucedido por su hermano menor, Khadaffy Janjalani, que lideró el grupo hasta el año 2006. Bajo el liderazgo de Khadaffy, el grupo cambió su enfoque central de una ideología islámica al de recaudación de fondos por medio del secuestro. Esto tuvo un impacto negativo en el carácter de la organización. Gran parte de sus miembros se convirtieron en consumidores de drogas, más proclives al crimen que a la política. En los últimos años, como consecuencia del respaldo de EUA en las iniciativas desarrolladas en la parte meridional de las Filipinas, Abu Sayyaf ha sufrido pérdidas importantes en su liderazgo. Tropas filipinas mataron a Khadaffy en septiembre de 2006 y a su sucesor, Abu Salalman, en enero de 2007. Estos dos líderes tenían los vínculos más estrechos con los donantes mediorientales. Las riendas de la



AFP, Romeo Gacard

Guerrillas del grupo separatista musulmán, el Frente Moro de Liberación Islámica en el Campamento Abu Bakr, su cuartel general mayor, en la Provincia Maguindanao, 10 de septiembre de 1996.

organización están ahora en manos de Radulan Sahiron, un hombre con un sólo brazo y con 70 años de edad, quien mostró su agresividad durante un combate con las FF.AA. filipinas en agosto de 2007 que provocó aproximadamente 52 bajas (25 soldados y 27 militantes).²⁷

El mayor punto de convergencia entre las dimensiones de seguridad y la política en el conflicto de Mindanao ocurre donde las organizaciones cuentan con el potencial para operar en ambos ámbitos. Para que se les considere confiables y dignos de entablar el diálogo, los actores deben poseer tanto una organización política reconocida como una capacidad militar. Una organización compuesta solamente por actores políticos y sin la capacidad de llevar a cabo una resistencia armada es considerada un castillo de papel; los combatientes armados sin una eficaz organización política reconocida son considerados simplemente como criminales, no dignos de ser tomados en serio para negociar acuerdos. El impacto de esta dinámica en el marco social general es tremendo. Las actividades dentro

de la dimensión de seguridad, ya sean positivas o negativas, tienen enormes consecuencias en el punto de convergencia entre las diversas dimensiones. Esto es especialmente cierto para la dimensión económica.

La dimensión económica. Algunos costos económicos son fáciles de cuantificar en Mindanao, tales como la pérdida de productividad a consecuencia de las bajas provocadas en combate (casi 120.000 a partir del año 1970) o como aquéllos que huyeron—legal o ilegalmente—a países vecinos; la cantidad de barrios pobres; el porcentaje de la población que vive en la pobreza (un 71,3% en 2000); y el ingreso per cápita familiar.²⁸ Estas variables cuantificables sirven como indicadores medibles para otras dimensiones del marco social, tales como los programas políticos y sociales así como los esfuerzos de seguridad llevados a cabo en la región.

Sin embargo, lo que es más difícil de calcular son los costos indirectos del conflicto. La percepción de inestabilidad y de falta de seguridad resultante



AFP, Raffy Tima

Abu Sabaya (i) y Khadaffy Janjalani (d), líderes del grupo extremista musulmán Abu Sayyaf, posan para una foto en Basilan, las Filipinas, julio de 2000.

del caos ha reducido la tasa de inversión en todo el archipiélago filipino. Desde la perspectiva de una inversión bancaria, el país simplemente no es rentable. La escasez consiguiente de capital ha provocado una adversa reacción en cadena, tal como la desintegración de la capacidad agrícola debido a la falta de fondos para el reemplazo de equipamiento, mejoras en el sistema de irrigación y mecanismos de marketing.²⁹ Desafortunadamente, esta decadencia en la situación económica alimenta la inestabilidad e inseguridad que ha contribuido a provocarla. Para los varones en edad militar, el integrarse en una causa política o una milicia armada ha llegado a ser la alternativa principal para un empleo legítimo y productivo. Las opciones económicas de los varones en edad militar han sido un nodo clave en el cual confluyen las dimensiones políticas, económicas y de seguridad.

Transición hacia una paz duradera

Cada conflicto es distinto, desde sus causas hasta los participantes y las técnicas usadas. Aunque no existe ninguna plantilla o lista de verificación para la resolución de conflictos, los modelos conceptuales proporcionan las herramientas necesarias para la implementación de cambios y el diálogo. Uno de estos modelos conceptuales es el de la *AR2*. Esta estructura proporciona a las partes en conflicto tres herramientas para trabajar en la resolución de conflictos. Estas tienen características distintas y, basado en el contexto en que serán usadas, exigen consideraciones específicas en cuanto al orden, duración y métodos empleados.

Al analizar las diversas partes que conforman la *AR2*, observamos que *la amnistía* es un evento; *la reintegración*, una combinación del marco y procesos requeridos para que los bandos lleguen a ser mutuamente más dependientes y unidos; y *la reconciliación*, el resultado, objetivo o meta deseada de todo el proceso. A fin de cuentas, el proceso completo de resolución de conflicto es uno psicológico. La manera en que se concibe el problema, la demonización de las fuerzas enemigas y la percepción de que existe sólo un número limitado de opciones deben ser cambiados. La aplicación exitosa de *AR2* identifica el fondo o fuente del conflicto, permite un mejor entendimiento de los bandos opuestos y desarrolla opciones y caminos que son aceptables para todas las partes y que conducen a una resolución pacífica del conflicto.

La amnistía. Usada con frecuencia como el primer paso para restaurar o rehabilitar un gobierno descohesionado, la amnistía sirve como el esfuerzo inicial para incluir e invitar a los grupos en conflicto a participar en el proceso de acercamiento. Este conlleva más que un simple indulto concedido por el gobierno, el cual es su aspecto legal. Cuando se concede la amnistía, los crímenes son “olvidados” previo a que se inicie el proceso de enjuiciamiento. (A la inversa, los indultos son concedidos generalmente después

de someter a juicio a las partes). El concepto de amnistía es más amplio y representa más la promesa de una amnesia social con respecto a los crímenes y ofensas cometidas durante el período de la contienda, guerra civil o inestabilidad social. Exonera por completo a los ex combatientes que participan por su propia voluntad en la restauración de un sentido de civilidad y que trabajan para el restablecimiento de la paz.

La historia está repleta de ejemplos de la amnistía utilizada con propósitos políticos o diplomáticos. Algunos de los más antiguos son mencionados por Tucídides (p.ej. los samianos ofrecieron la amnistía a los integrantes de un golpe de estado oligárquico y al General Alcibíades durante la Guerra del Peloponeso).³⁰ Más recientemente, a medida que transitaba a la democracia, Sudáfrica concedió la amnistía a aquéllos que hablaron sinceramente acerca de la represión política y otros crímenes. En 1977, Jimmy Carter concedió la amnistía a aquéllos que evadieron la conscripción durante la Guerra de Vietnam, como una de las primeras acciones tomadas en su calidad de presidente.³¹ Carter clarificó que esta medida no tenía la intención de perdonar a los evasores, sino de permitir a la nación sobreponerse a sus transgresiones y al nivel de descontento general provocado por las mismas. Fue su manera de poner en marcha el proceso curativo a nivel nacional, extirpando la causa maligna de la desunión.

La amnistía es una herramienta política que tiene por finalidad iniciar el proceso curativo y crear un sentido de compromiso. Sin embargo, aun cuando el propósito práctico de concederla es el de apaciguar a ambos bandos en conflicto y convencerles de llegar a la mesa de negociaciones, la amnistía puede provocar emociones negativas y disidencia en aquéllas víctimas a las que se les niega la justicia. Se debe considerar seriamente el contexto en el cual será ofrecida. En términos concretos, se debe dar gran importancia a la naturaleza de los delitos que serán “olvidados”. Si se está ofreciendo la amnistía a los autores de delitos sin víctimas, entonces hallará menos oposición que la ofrecida a autores cuyas acciones han producido víctimas y grupos de víctimas que todavía guardan rencor. En la última situación, aún se puede poner en marcha la amnistía, pero debe ser llevada a cabo de manera prudente y, tal

vez, como parte de un programa social oficial, como la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica.³²

Se han ofrecido amnistías globales en Chile, Zimbabue y Argentina, pero el peligro de tales amnistías es que estas pueden minimizar los crímenes cometidos y marginar a las víctimas. Además, las amnistías globales pueden producir la percepción de que el gobierno es incapaz de tratar con los autores de los delitos, perdiendo de esta forma el pilar más importante de legitimidad del gobierno—el rol que desempeña como árbitro de la justicia.

La otra cara de la moneda es el importante impacto social que la amnistía tiene sobre el rebelde y el criminal. La amnistía proporciona a ambos una razón para negociar así como una alternativa para continuar el conflicto. Sin embargo, también debe haber una oportunidad para el ex combatiente o combatiente en la propuesta de amnistía que les permita convertirse en un miembro fructífero de la sociedad. Un programa de amnistía exitoso debe tomar en cuenta la dignidad de todos los actores involucrados en el conflicto, tanto la víctima como el criminal. Luego, debe existir un paso a través del cual ambas partes en conflicto puedan integrarse a la sociedad de manera real. Esto implica el poner en marcha un plan y programa para la reintegración.

La reintegración. En palabras simples la reintegración muestra los esfuerzos realizados



Un ex combatiente del Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) usa su teléfono celular desde una isla remota en la parte meridional de las Filipinas para verificar el precio de mercado de las algas. Es uno de 28.000 ex guerrilleros del FMLN ayudado por la USAID.

para reinsertar al ex combatiente de un gobierno y sociedad en crisis así como reconciliar las partes antagónicas de sociedad. La reintegración generalmente ocurre después de que se concede la amnistía, pero ante todo debe resultar suficientemente atractiva a los combatientes para que puedan aceptarla. La reintegración puede presentarse en formas distintas, pero estas básicamente consisten en un plan para la reconversión de ex combatientes armados o desarmados en civiles respetuosos e integrados a la fuerza laboral.

Según la Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (*USAID*), se debe llevar a cabo diversas actividades durante el proceso de reintegración. El primer paso es el de desarmar y asentar a ex combatientes en campamentos de desmovilización. Estos pueden trabajar entonces temporalmente en la construcción de instalaciones y reparación de escuelas, clínicas y otras infraestructuras dañadas. Pero para que un programa de reintegración sea eficaz, necesita garantizar que a quienes están en el proceso de reintegración se les otorgue oportunidades de educación y formación profesional que facilite su transición permanente a la vida civil y al emprendimiento de actividades pacíficas. Estas les abren nuevas perspectivas y fomentan un sentido de confianza en el gobierno que luego les ayudará a lograr la meta siguiente de la reconciliación.

Cabe destacar que simplemente pagar a ex combatientes como parte de un plan de reintegración no resulta eficaz ni sustentable— aunque pueda ser una idea buena ofrecer un salario a quienes están en el proceso de reintegración durante sus períodos de educación y formación profesional. Otra situación que se debe tomar en consideración es que los programas de reintegración deben ser ofrecidos a todos los miembros de la sociedad dividida para “evitar el desarrollo de una nueva clase de ciudadanos privilegiados y el galardonar a las personas que recurrieron a la violencia”.³³

En las Filipinas, la Oficina de Iniciativas de Transición (*OIT*) de la *USAID* colaboró con el GRF para formular y poner en marcha un plan para reintegrar al FMLN desde el 1997 hasta el 2000. La *OIT* donó maquinaria agrícola, tales como trilladoras arroceras y secadores solares, mientras

el GRF y las comunidades locales proporcionaron la mano de obra, materiales y entrenamiento. Al brindarles la oportunidad de adquirir destrezas rentables y al mismo tiempo proporcionar el bienestar y las necesidades de la comunidad, este programa fortaleció los vínculos comunitarios entre los participantes.³⁴ Básicamente, cualquier programa de reintegración debe enfocarse no sólo en satisfacer las necesidades inmediatas sino también en dar esperanza de una transición más permanente. Este es un componente crucial para llevar a cabo una reconciliación exitosa.

La reconciliación. La reconciliación es el proceso de restablecer una relación cortés entre las partes en conflicto, generalmente con el objetivo de lograr una relación pacífica y aun afable. El proceso es fundamentalmente psicológico, en el cual los grupos llegan a cambiar su percepción respecto del otro (la cual puede ser muy atrincherada) a través del diálogo y la mutua cooperación y respeto. La reconciliación puede traer consigo un proceso de negociaciones lento y prolongado para llegar a los acuerdos requeridos.

Una reconciliación real no puede ser lograda sin que todas las participantes asuman la responsabilidad por las acciones cometidas, como fue el objetivo de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica. Según Mari Fitzduff y Chris Stout, los autores de *The Psychology of Resolving Global Conflicts: From War to Peace* [Psicología para la resolución de conflictos globales: desde la guerra hasta la paz], “Cualquier esfuerzo para restablecer relaciones tras una temporada de alineación que no toma en cuenta la cuestión de la justicia puede ser considerada una reconciliación falsa y será insostenible”.³⁵ Este nexo directo entre la reconciliación y un sentido de justicia tiende a dificultar el proceso de reconciliación, en gran parte porque las personas de ambos bandos de un conflicto tienen diferentes opiniones sobre lo que constituye justicia.

Fitzduff y Stout plantean cinco diferentes tipos de justicia:

- *La justicia distributiva* es la concedida igualitariamente a cada individuo sin distinción de rango, estatus, riqueza y posición, etcétera.
- *La justicia política y social* es el concepto que todos tienen igual acceso al poder y sus beneficios.

- *La justicia de procedimientos* trata de los procesos jurídicos a través de los cuales se aplica la justicia.

- *La justicia histórica* aclara los antecedentes históricos, se reconoce las injusticias cometidas, tal vez, se pida disculpas por las mismas y se ofrezca reparaciones a las víctimas.

- *La justicia compensatoria* establece el pago de reparaciones por las injusticias cometidas en el pasado.

Se deben considerar todas éstas, integralmente, para avanzar en el proceso de reconciliación.

El proceso curativo usualmente genera disconformidad. Lo mismo ocurre en el proceso de reconciliación. Cuando se pretende administrar una forma de justicia coherente con la meta de reconciliación, las partes interesadas experimentarán inquietud e incluso dolor en el proceso de resolver sus diferencias y admitir los sucesos que se hicieron evidentes durante el conflicto.

Tensión y oportunidad

La continua contienda entre el gobierno filipino y los separatistas islámicos ha pasado de los esfuerzos insatisfactorios iniciales hasta llegar a acuerdos negociados. Sin reparar en cuanto a cómo sucedió, la realidad es que un 80% de la población de Mindanao continua siendo cristiana.³⁷ Para lograr algún grado de credibilidad política, el movimiento de autonomía islamista debe tomar en cuenta el actual estatus quo secular. El permitir la independencia de la parte meridional de las Filipinas resultaría físicamente casi imposible, así como imprudente en términos sociales. Lo que queda por ver, entonces, es cómo incorporar las leyes y prácticas islámicas que la población musulmana desea mantener y usar como fundamento de ley, sin crear un doble estándar en los sistemas legislativo y judicial filipinos. Además, puesto que muchas prácticas musulmanas provienen de la ley religiosa basada en la *sharia*, existe la posibilidad de provocar una desconexión fundamental de la sociedad secular. La democracia permite la libertad de culto, pero las disposiciones religiosas o basadas en la religión no son necesariamente coherentes con las libertades otorgadas por la democracia. Por otra parte, las estructuras democráticas, como los gobiernos regionales dentro de las Regiones

Autóctonas de Mindanao Musulmán, que no tienen una autonomía legislativa real ni propuestas operacionales aceptables son simplemente burocracias superfluas que aumentan la separación y profundizan la desconfianza entre la población de Bangsamoro y el GRF. Por ello, el proceso de *AR2* en las Filipinas enfrenta considerables desafíos culturales.

No obstante, el gobierno filipino ha logrado muchos avances para resolver esta larga contienda. Está más cerca que nunca de alcanzar una paz real y duradera dentro de su territorio nacional. Aunque el proceso de resolución de sus diferencias con el FMLN y el FMLI ha sido largo y arduo, el GRF ha adquirido lecciones inestimables acerca de las combinaciones precisas de fuerza, democracia y programas económicos necesarios para poner en marcha y mantener la paz. Con un Abu Sayyaf ausente de un liderazgo efectivo y disperso, el GRF tiene la oportunidad de incrementar su presión militar sobre estos casi insurgentes mientras simultáneamente ataca las redes financieras criminales que los sostienen. De mayor importancia, sin embargo, el GRF debe proveer una válvula de escape, en forma de amnistía y reintegración final, para aliviar toda esta presión.

Las Filipinas celebrarán su próxima elección presidencial en el año 2010. Los primeros meses de la nueva presidencia, como lo ha mostrado la historia, serán cruciales porque establecerán el ritmo y tenor para la resolución de conflictos. El GRF, FMLN y FMLI así como organizaciones extranjeras, tales como la *USAID* y la Organización de Conferencias Islámicas, deben prepararse ahora para esa oportunidad esbozando el ofrecimiento de una nueva amnistía, desarrollando un nuevo programa de reintegración y creando un fondo de financiamiento para apoyar todos estos esfuerzos. Adicionalmente, se deben otorgar concesiones y consideraciones constitucionales a la población de Bangsamoro si el GRF abraza esperanzas de alcanzar un acuerdo duradero con el FMLN y FMLI, mientras evita la posible aparición de grupos secesionistas en el futuro. Una vez que se llene el vacío filosófico y cultural, y los combatientes armados sean efectivamente reintegrados en la estructura social, se producirá la reconciliación en las Filipinas.

Conclusión

El primer paso para resolver el prolongado conflicto entre el Gobierno de la República de Las Filipinas y la población de Bangsamoro que reside en Mindanao es que éste ofrezca una amnistía. El GRF debe entender que mediante la sinceridad de sus acciones y la rápida ejecución de sus programas sociales de reintegración, recibirá a cambio la amnistía de aquéllos que se sienten marginados y desconfían del gobierno. Después de todo, no se puede llegar a una reconciliación completa hasta que ambas partes en conflicto olviden las transgresiones cometidas por la otra y decidan avanzar.

Aunque los elementos de *AR2* han sido puestos en práctica en las Filipinas, no se han implementado en forma integrada. Dentro de dos años, el GRF tendrá la oportunidad de introducir nuevos recursos y energías para solucionar el dilema actual. Una nueva iniciativa por la paz, perseguida en el marco de *AR2*, puede ser exitosa si se lleva a cabo con sinceridad y firmeza.

No existe una solución fácil al problema de Mindanao y la responsabilidad descansa en cada participante del proceso de negociaciones en el sentido de garantizar que las palabras sean coherentes con las acciones. Hacer propuestas de amnistía es el necesario primer paso, pero se debe hacer un esfuerzo más amplio para evitar la exclusión de posibles futuros adversarios. Finalmente, los esfuerzos de reintegración y reconciliación deben realizarse inmediatamente después de ofrecer la amnistía y deben ser vinculados con incentivos económicos, los que pueden servir como una prueba tangible de que se ha llevado a cabo el cambio. Sólo se puede alcanzar la paz si el proceso de *AR2* se ha realizado hasta su término. El gobierno filipino posee un marco administrativo eficaz, un sólido deseo de paz y los recursos necesarios para ejecutar su programa de *AR2*. Una aplicación adecuada de la *AR2* puede transformar la dinámica de la sociedad filipina, pasando de un conflicto constante a una paz duradera, en donde una negociación enérgica, sincera y estructurada reemplace el diálogo cinético de balas. **MR**

NOTAS

1. Salvatore Schiavo-Campo y Mary Judd, "The Mindanao Conflict in the Philippines: Roots, Costs, and Potential Peace Dividend", *Social Development Papers: Conflict Prevention and Reconstruction* (Washington, DC: El Banco Mundial, 2005). El conflicto más largo, de manera interesante y tal vez no sorprendente, es otro ejemplo de un conflicto basado en diferencias religiosas entablado entre las partes septentrionales y meridionales del Sudán, el cual data del siglo X.

2. En artículos publicados anteriormente en *Military Review* que trató del tema de la amnistía, la abreviatura "AR2" significaba amnistía, reconciliación y reintegración, en esta secuencia. Tras los debates entre aquéllos que idearon el concepto de la *AR2*, se tomó la decisión de que la reconciliación y reintegración deben ser invertidas, puesto que la reintegración se convierte en los medios para la reconciliación en realidad.

3. Brian McAllister Linn, *The Philippine War, 1899-1902* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2000), pág. 14.

4. *Ibid.*

5. Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines* (Berkeley, California: University of California Press, 1998), págs. 80-81. McKenna presenta un material de referencia muy detallado respecto al significado de la palabra "moro", trazando sus orígenes peyorativos y resaltando los mitos que se desarrollaron entre los mismos moros respecto a sus orígenes y linaje.

6. Rey Claro Casambre, "Communist Insurgencies: Years of Talks, but No Solution Yet", *Conflict-Prevention.net* (2005), pág. 2.

7. *Ibid.*

8. La Embajada de la República de las Filipinas, "History of the Philippines", redactado por el Departamento de Asuntos Exteriores (Embajada filipina, Washington, DC).

9. ConciliationResources.org, "Philippines-Mindanao: Chronology" *Conciliation Resources*, www.c-r.org/our-work/accord/philippines-mindanao/chronology (25 de agosto de 2007), pág. 4.

10. *Ibid.*

11. Miriam Coronel Ferrer, "Philippines National Unification Commission: National Consultation and the Six Paths to Peace", en *Conciliation Resources* (2002), pág. 1.

12. *Ibid.*, pág. 3.

13. Casambre, pág. 4.

14. Ferrer, pág. 3.

15. *ConciliationResources.org*, pág. 5.

16. Casambre, pág. 4.

17. *ConciliationResources.org*, pág. 6.

18. *Ibid.*, pág. 7.

19. Schiavo-Campo y Judd, pág. 3.

20. *Ibid.*, pág. 7.

21. *Philippines: A Country Study*, editor Ronald E. Dolan, 4ª edición, *Area Handbook Series* (Washington, DC: División de Investigación Federal, Biblioteca del Congreso de EUA, 1993).

22. McKenna, pág. 156-58.

23. *ConciliationResources.org*, pág. 7.

24. McKenna, pág. 207.

25. Schiavo-Campo y Judd, pág. 4.

26. *Ibid.*

27. Emily Clark, "Combating Terrorism in the Philippines: Abu Sayyaf History", *United States Pacific Command*, www.pacom.mil/piupdates/abusayyafhist.shtml (25 de marzo de 2008).

28. *Ibid.*, pág. 1.

29. Associated Press, "Officials: 57 Killed in Clash with Al Qaeda-Linked Militants in Philippines", *FoxNews.com*, 10 de agosto de 2007, pág. 1.

30. Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, redactado por Robert B. Strassler (Nueva York: Touchstone, 1996), págs. 522-27.

31. "Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter", redactado por la Oficina Administrativa de Servicios Generales del Servicio Nacional Federal de Archivos y Registros (Oficina de Imprenta del Gobierno de EUA: Washington, DC, 1977), pág. 6.

32. John Darby y Roger MacGinty, redactado, *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003), pág. 228.

33. USAID, "OTI Special Focus Area: Reintegrating Ex-Combatants", (USAID, 2005), pág. 2.

34. *Ibid.*, pág. 1.

35. Mari Fitzduff y Chris E. Stout, *Nature Vs. Nurture*, tres tomos, *The Psychology of Resolving Global Conflicts: From War to Peace*, tomo 1 (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2006), pág. 89.

36. *Ibid.*, pág. 89.

37. El Departamento de Estado de EUA, "Philippines: International Religious Freedom Report 2004", redactado por la Agencia de EUA para los Derechos Humanos, Democracia y Labor, 2004.