

Quaderns de Construcció de Pau

Pasado, presente y futuro en Mindanao

Análisis de los procesos de paz y
reintegración del MNLF y el MILF

Albert Caramés Boada
Junio 2009



Quaderns de Construcció de Pau es una publicación de la Escola de Cultura de Pau que tiene el objetivo de difundir y acercar al público interesado las investigaciones que se llevan a cabo en esta institución en el ámbito de la construcción de la paz. Los cuadernos de investigación seguirán tres líneas de trabajo fundamentales. En primer lugar se ofrecerán documentos de análisis sobre diferentes temas de actualidad, aportando reflexiones de carácter académico. En segundo lugar se elaborarán documentos en los que se formularán propuestas que faciliten la intervención de los actores implicados en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz. Finalmente se elaborarán monográficos de análisis de conflictos armados, tensiones, procesos de paz o procesos de rehabilitación posbélica que están teniendo lugar actualmente fruto del análisis sobre el terreno del personal investigador de la Escola de Cultura de Pau.

Índice

Glosario	5
Introducción	7
El conflicto en Mindanao	8
Actores principales del conflicto armado en Mindanao	10
Reintegración del MNLF en Mindanao	11
Proceso de paz gobierno-MILF: ¿Es factible el DDR?	14
Conclusiones	17
Proceso de paz (MNLF y MILF):	17
Incorporación del DDR en el proceso de paz con el MILF:	17
Bibliografía	19
Escola de Cultura de Pau (UAB)	21

Glosario

ARMM: Autonomous Region of the Muslim Mindanao
BARIL: Bring Your Rifle and Improve your Livelihood
BDA: Bangsamoro Development Agency
CPLA: Cordillera People's Liberation Army
CPP: Communist Party of Philippines
DDR: Desarme, Desmovilización y Reintegración
EEUU: Estados Unidos de América
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IMT: International Monitoring Team
LGU: Local Government Unit
MILF: Moro Islamic Liberation Front
MNLF: Moro National Liberation Front
MoA-AD: Memorando de Acuerdo sobre el Dominio Ancestral (Memorandum of Agreement of the Ancestral Domain)
NAC: National Amnesty Commission
NDF: National Democratic Front
NPA: New People's Army
OIC: Organisation of the Islamic Conference
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMS: Organización Mundial de la Salud
OPAPP: Office of the Presidential Adviser to the Peace Process
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SIP: Social Integration Program
SPCPD: Consejo del Sur de Filipinas para la Paz y el Desarrollo
SZOPAD: Special Zone on Peace and Development
UE: Unión Europea
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA: Fondo de Naciones Unidas para la Población
USAID: United States Agency for International Development

RESUMEN:

Perfilar la situación de conflictividad en la región de Mindanao (Filipinas) supone hablar tanto de los principales y múltiples actores intervinientes (MNLF, MILF, NPA, Abu Sayyaf y Gobierno) como de elementos transversales que conciernen a la situación regional. Filipinas, en especial la región de Mindanao, cuenta con diversas experiencias recientes sobre la reintegración de ex combatientes y la integración de parte de éstos en las fuerzas de seguridad gubernamentales. La singularidad de la aproximación de reintegración llevada a cabo en Mindanao, especialmente para el MNLF, implica la diferenciación de procesos más convencionales de DDR, debido especialmente a la ausencia de unas fases de desarme y desmovilización y la focalización específica en procesos de rehabilitación. Así, la posible incorporación de un programa de DDR en el proceso de paz entre el gobierno y el MILF presenta varios retos e interrogantes. El presente informe pretende realizar un análisis del conflicto armado en Mindanao y las perspectivas del proceso de paz en la isla.

Introducción

Filipinas, el único país predominantemente católico en el continente asiático, presenta una situación de conflictividad en la región de Mindanao, donde habitan dos tercios de los musulmanes del país, siendo una cuarta parte de su población (Escola de Cultura de Pau 2007: 1). No debe olvidarse a la población indígena, quienes suelen vivir en zonas de montaña, aislados tanto de los cristianos como de los musulmanes (Herbolzheimer 2007: 7). Mindanao es una región altamente militarizada, con al menos una docena de grupos armados y una alta proliferación de armas ligeras:¹ se calcula la existencia de más de 1,3 millones de armas en la región (PhilANSA 2009: 9).

Tras el acuerdo alcanzado con el Moro National Liberal Front (MNLF) en 1996, donde la concesión de una mayor autonomía para la región de Mindanao y la rehabilitación de sus combatientes fueron los puntos principales, todavía se detectan ciertas deficiencias y críticas en el desarrollo del acuerdo de paz. A partir de este tipo de experiencias (además de la integración a las fuerzas armadas del Cordillera's People Army (CPLA) y las deserciones individuales del New People's Army (NPA), el principal proceso de paz que hoy día se quiere abordar es el relativo al Moro Islamic Liberation Front (MILF), cuyo enfoque sobre las negociaciones de paz parecen estar muy distanciada respecto a la del Gobierno. La declaración de inconstitucionalidad del Memorando de Acuerdo del Dominio Ancestral (MoA-AD) y la adopción, desde el Gobierno, del DDR como componente del proceso no han contribuido a una distensión entre las posturas.

El presente informe pretende realizar un análisis del conflicto armado en Mindanao y las perspectivas del proceso de paz en la isla de Mindanao. Dicho informe se estructurará en cuatro partes diferenciadas: una primera que pretenderá analizar las causas del conflicto armado en Filipinas, especialmente en Mindanao, contextualizando los principales elementos y actores. El análisis para la extracción de lecciones aprendidas se centrará a continuación a partir de las experiencias ya realizadas en cuanto a la reintegración de los ex combatientes del MNLF se refiere, tanto en su integración a la vida civil, como a las fuerzas armadas. El tercer apartado intentará aportar elementos de reflexión para el hipotético proceso de paz con el MILF, subdividiéndolo a su vez entre las perspectivas del proceso de paz con este grupo armado y la hipotética incorporación de un proceso de DDR. Un apartado de conclusiones, con una serie de recomendaciones sobre el proceso abierto con el MNLF, el proceso de paz con el MILF y la posible incorporación del DDR como elemento en la construcción de paz filipina, servirán para finalizar este informe.

Este informe es fruto de la investigación llevada a cabo en Filipinas durante el mes de marzo de 2009 por el investigador de la Escola de Cultura de Pau, Albert Caramés Boada, durante la que se mantuvieron diferentes entrevistas con representantes tanto del Gobierno y la sociedad civil filipina como de la comunidad internacional. La redacción de este informe, cuya responsabilidad de los contenidos recae exclusivamente en su autor, se enmarca en el proyecto sobre DDR, que, con la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), se viene desarrollando desde el año 2005.² El autor quiere agradecer las aportaciones de Kristian Herbolzheimer, Susan May Granada, Eneko Sanz y Jordi Urgell, así como el apoyo logístico prestado por la Office of the Presidential Adviser on Peace Process (OPAPP) del gobierno de Filipinas.

¹ Las armas pequeñas y ligeras es aquel tipo de armamento convencional que puede ser portado por una persona (armas pequeñas: rifles, fusiles, pistolas, minas, munición, etc.) o un vehículo ligero (lanza granadas, etc.).
² Los materiales que en el marco del proyecto se han elaborado desde 2005 pueden ser consultado en <<http://www.escolapau.org/castellano/programas/ddr.htm>>.

El conflicto en Mindanao

Perfilar la situación de conflictividad es hablar tanto de los principales actores intervinientes (MNLF, MILF, NPA, Abu Sayyaf y Gobierno) como de elementos transversales que conciernen a la situación regional. Históricamente, la región de Mindanao, una de las zonas más ricas del país (por sus recursos naturales y minerales), ha tendido a experimentar cierto grado de olvido ya desde los colonizadores españoles, quienes no llegaron a conquistar la región en su totalidad. Posteriormente, tanto en posesión estadounidense del territorio (desde 1898 al ser cedido por España en el Tratado de París) y, tras su independencia del país americano, por parte de los filipinos de religión cristiana, se siguió manteniendo dicha situación. Sin embargo, se constató un especial recrudescimiento a partir de la llegada del Gobierno dictatorial de Ferdinand Marcos, tras su llegada en 1965 y a partir, especialmente, de la imposición de la Ley Marcial en 1972 (Herbolzheimer 2007: 4-5).

Las opiniones vertidas desde distintos estamentos, tanto de origen nacional como internacional, apuntaban al hecho que hasta el momento no se han abordado ciertos problemas estructurales que afectan a Mindanao. La prevalencia de una oligarquía terrateniente (instigadora de la corrupción), la falta de infraestructuras, el subdesarrollo rural, la falta de servicios básicos o la impunidad respecto las graves violaciones de derechos humanos que se vienen produciendo, entre otros aspectos, pueden dar una explicación más comprehensiva del contexto y una respuesta a la necesidad de proteger individualmente las propiedades en las disputas entre clanes y familias de los sectores más ricos de la región (Makinano y Lubang 2001: 15). El término *Rido* se define como la violencia en un conflicto entre clanes y familias cobra una especial importancia. El tipo de conflicto que origina el *Rido* viene dado por una amplia diversidad de causas: sistema electoral (un 19,2% de los casos), disputas por la tierra (14,7%), robo de ganado (10,5%), crímenes contra la castidad (10,1%) y sospechas diversas (5,5%). Diversos estudios han constatado 218 casos de *Rido* entre 1970 y 2004, la mitad de los cuales ya resueltos, especialmente a través de la mediación. De todos los casos, se han registrado 811 muertes, 369 heridos, 46 detenidos y seis personas desaparecidas. En definitiva, se contempla el *Rido* como una de las consecuencias de la ineficiencia del sistema judicial en Mindanao, exacerbado por las autoridades competentes en la región (Lingga 2005: 4). Más allá del fortalecimiento de este sistema, se podría abogar por apoyar los sistemas tradicionales de resolución de conflictos, además de ser abordado en cualquier proceso de negociación. Otros aspectos que se podrían tener en consideración en el proceso de paz sería la necesidad de un mayor nivel de consultas, la incorporación

de la dimensión de género en el proceso de paz,³ la priorización del retorno de los desplazados o la reincorporación del acompañamiento internacional a nivel de asistencia técnica.⁴

Resulta importante destacar ciertos elementos transversales que también obstruyen la situación en la región, como pueda ser un alto nivel de militarización en la región y una proliferación descontrolada de armamento. Se calcula que la presencia de las fuerzas armadas gubernamentales se resume con la presencia de unos 35.000 soldados, 25.000 policías y 25.000 paramilitares en la isla (Herbolzheimer 2007: 3), lo que suponen un 40% de las fuerzas armadas totales, establecidas especialmente para preservar la seguridad en la región de Mindanao Central. Diversos sectores oficiales lo consideran una cifra insuficiente de efectivos en comparación con otros ejércitos del Sureste asiático y viene reclamando un incremento del número total de efectivos.⁵ En la isla de Mindanao, las fuerzas militares están acusadas de instigar desapariciones forzadas de líderes políticos y sociales, además de perpetuar la violencia en la región.⁶

La proliferación descontrolada de armas ligeras en la región es otro de los aspectos a tener muy en cuenta para evaluar la situación. Se trata de una problemática subyacente en todo el país ya que, por ejemplo, informes no oficiales estimaban que en 2006 (las cifras más actuales) había más de 1,3 millones de armas (entre las que se contaban 500.000 registradas, 450.000 no registradas y 500.000 licencias expiradas) además de 45 empresas de armas legales y 522 comerciantes autorizados (PhiANSA 2009: 9). Las causas que explican esta proliferación son diversas, empezando por el poder y prestigio que se le otorga a su posesión, especialmente en culturas como la musulmana: se entiende como un derecho histórico sustraído de su interpretación del Corán. Otros aspectos culturales que legitiman la posesión de este tipo de armamento son la perpetuación de la sensación de fortalecimiento del rol de masculinidad por el hecho de tener un arma. No debe obviarse que el fácil acceso a las armas, independientemente de su origen, vienen agravados por la fácil accesibilidad a la potente industria local, tanto lícita como ilícita (Villanueva y Aguilar 2008: 4-5). Además, son muchas las fuentes de suministro de este tipo

3 Santiago, I., directora, *Mindanao Commission for Women*. Entrevista por el autor. Davao, 9 de marzo de 2009.

4 Arnado, M., directora, *Mindanao People's Caucus*. Entrevista por el autor. Davao, 10 de marzo de 2009.

5 Holganza, C., General Fuerzas Armadas de Filipinas. Entrevista realizada por el autor. Manila, 3 de marzo de 2009. Se calcula que las fuerzas armadas de Filipinas tienen en activo 106.000 efectivos, un 0,11% de la población. Un país con estrecha relación en la región como Malasia, tiene 109.000 efectivos pero un porcentaje del 0,43% (IISS 2009: 399 y 406).

6 Llegó a tener 25.000 en su época de máximo esplendor, en 1987 (Herbolzheimer 2007: 3).

de armamento: robos o pérdidas de los arsenales militares y policiales, presencia de un sinnúmero de productores sin licencia, constatación de armas que no fueron retornadas, cargamentos desde el exterior (desde países como Afganistán), presencia de traficantes situados al sur de la región y la fabricación propia de los grupos armados opositores (Makinano y Lubang 2001: 18).

La percepción principal desde la población civil es que la violencia armada (medido a través de una encuesta realizada por PhilANSA, la red de ONG contra las armas ligeras del país) viene causada por los enfrentamientos entre grupos armados de oposición y las fuerzas armadas, además de por los

altos índices de pobreza. Los principales efectos de las armas ligeras suelen ser la pérdida de sustento de vida y de las propiedades, en las principales áreas de Mindanao Central (Cotabato y Zamboanga). No obstante, sí que se destacan mayores diferencias en las estrategias de reducción de la violencia armada entre el Gobierno y la sociedad civil. Mientras se percibe que el ejecutivo ha impuesto el toque de queda como medida principal y ha aumentado los destacamentos militares, las organizaciones civiles apuestan por el apoyo al proceso de paz con el MILF, el diálogo con el propio Gobierno y la realización de acciones de *lobby* para fortalecer las medidas para la reducción de las armas ligeras (PhilANSA 2009: 43-57).

Percepción de la violencia armada entre la población civil de Mindanao	
Ámbito	Región de Mindanao (Cotabato y Zamboanga)
Tipos de violencia con armas en la comunidad	Cotabato: Violencia armada (64%) Atracos (58%) Asesinatos políticos (55%) Zamboanga: Atracos 47% Secuestros (39%) Asesinatos políticos (39%) Violencia armada (39%)
Causas de la violencia	Enfrentamientos entre rebeldes y fuerzas armadas (86%) Pobreza (62%)
Efectos de la violencia	Cotabato: Desplazamiento interno (70%) Pérdida de sustento de vida (64%) Pérdida de propiedades (63%) Zamboanga: Muerte de familiares (47%) Pérdida de sustento de vida (42%) Pérdida de propiedades (38%)
Iniciativas para gestionar la violencia relacionada con armas ligeras	Esfuerzos gubernamentales: Proceso de paz con el MILF Imposición de toque de queda Incremento de destacamentos militares Esfuerzos de la sociedad civil: Apoyo al proceso de paz Diálogo con el Gobierno Lobby para fortalecer las medidas contra las armas ligeras

Fuente: elaboración propia a partir de PhilANSA 2008: 43-57.

7 El término *moro*, de origen español, para los musulmanes de Mindanao carece de connotación despectiva, para convertirlo en un valor identitario (Herbolzheimer 2007: 3).

10 | Actores principales del conflicto armado en Mindanao

Los inicios del conflicto armado en Mindanao se remontan a 1969, fecha en la que el profesor universitario Nur Misuari fundó el Moro National Liberal Front (MNLF). Este grupo exigía al Gobierno de Marcos la autodeterminación del pueblo moro,⁷ un conjunto de grupos etnolingüísticos islamizados y organizados políticamente en sultanatos independientes desde el siglo XV. Además, condenaba la sublevación ante las condiciones sociales, económicas y políticas, de las que se encuentra la oposición de las minorías ante la opresión de las mayorías, privaciones sociales y políticas, manipulaciones políticas de fuentes internas y externas y la ineficacia gubernamental (Makinano y Lubang 2001: 8). Entre las consecuencias del conflicto, la más directa fue la de los 120.000 muertos, buena parte de los cuales fueron durante los años 70, en los momentos de mayor recrudecimiento del conflicto. Además, casi un 70% de la población de Mindanao Central tuvo que desplazarse, por miedo a los grupos armados durante los cerca de 40 años que se lleva de conflicto.

El MNLF firmó un acuerdo de paz con el Gobierno en 1996 (en Manila),⁸ basado en una solución de autonomía de la parte occidental de la isla. Después de celebrarse un referéndum, la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM) quedó compuesta por 13 provincias y nueve ciudades. Nur Misuari fue nombrado gobernador, controlando la práctica totalidad de la región e incluso llevando al MNLF a protagonizar una nueva sublevación armada que le costó su detención y de la que todavía no ha sido liberado. En los últimos años, algunas facciones no desarmadas del MNLF habían protagonizado algunos episodios de violencia para exigir la plena implementación del acuerdo de paz y la liberación de Misuari. Sin embargo, la tensión se ha reducido desde 2007 por el compromiso entre las partes de revisar e implementar el acuerdo de paz de 1996 y por las sucesivas autorizaciones a que Misuari viaje al extranjero y lleve a cabo actividades políticas (Escola de Cultura de Pau 2009: 68).

Por otra parte, el conflicto armado sigue latente con el MILF, grupo escindido del MNLF poco después de que, en 1976, se firmara el Acuerdo de Paz de Trípoli con el Gobierno.⁹ El MILF se circunscribe en una parte de la isla de Mindanao y sigue teniendo un fuerte componente religioso, además de un componente de afirmación identitaria. Sus principales denuncias

eran la exclusión social y económica, así como unos altos índices de pobreza en las provincias donde los musulmanes son mayoría. A diferencia del MNLF, esta escisión fundamentó sus líneas esenciales en la construcción de una comunidad global y no únicamente en la formación de un grupo armado insurgente. Así, consideraba que la formación de una estructura multifuncional (escuelas, mezquitas, etc.) resultaría más duradera y sostenible. Actualmente se estima que cuenta con unos 12.000 efectivos (Herbolzheimer 2007: 4-5). En el año 2003 firmó un acuerdo de alto el fuego (supervisado por el International Monitoring Team, IMT),¹⁰ además de que en los últimos años se han celebrado diversas rondas de negociación con el Gobierno, centradas en los territorios ancestrales del pueblo moro, pero con escaso éxito en sus resultados.

Por otra parte, no debe olvidarse la presencia en Mindanao, además de en otras zonas del país, del New People's Army (NPA), creada el año 1969, por lo que se puede considerar que, a pesar de su baja intensidad, se trata del conflicto armado de mayor duración. Su objetivo principal es el acceso al poder y la transformación del sistema político y del modelo socioeconómico. Como referentes políticos tiene al Partido Comunista de Filipinas y al National Democratic Front (NDF), que agrupa a varias organizaciones de inspiración comunista. Se calcula que actualmente está formado por unos 7.000 combatientes operando por todo el país (la mitad de ellos en Mindanao) en un conflicto de baja intensidad, a través de ataques esporádicos a cuarteles y convoyes de las fuerzas de seguridad estatales (Herbolzheimer 2007:3). Con el paso del tiempo, este grupo ha ido experimentando diversas deserciones a nivel individual, por lo que también se han llevado procesos de reintegración con este colectivo. Desde el año 1986 ha mantenido conversaciones de paz con el Gobierno filipino, aunque sin llegar a acordar un alto al fuego y a pesar de la baja intensidad de sus hostilidades.

La presencia de Abu Sayyaf como grupo islamista radical es uno de los principales causantes de la violencia armada actual. Nacido en 1991, si bien inicialmente reclutó a miembros desafectos del MILF o el MNLF en su lucha para la creación un estado islámico independiente, posteriormente se fue alejando ideológicamente de ambas organizaciones e incurriendo de forma cada vez más sistemática en la práctica de actividades como el secuestro, la extorsión, las decapitaciones y los atentados con bomba, lo que le valió su inclusión en las listas de organizaciones terroristas de EEUU y la UE. Con base en la isla de Basilan, este grupo está supuestamente relacionado con grupos de índole terrorista como al-Qaeda y Jemaah Islamiyah (Escola de Cultura de Pau 2009: 38).

8 Acuerdo con la mediación inicial de Libia y, posteriormente, de la Organización de la Conferencia Islámica (OIC), Arabia Saudita e Indonesia. Véase el Acuerdo de Manila en <http://www.usip.org/library/pa/philippines/pagree_07181996_toc.html>.

9 A pesar del acuerdo, el conflicto armado se prolongó hasta 1996, fecha en la que se firmó otro acuerdo de paz con contenidos parecidos al de 1976 (Escola de Cultura de Pau 2009: 68). Véase el Acuerdo de Trípoli en <http://www.usip.org/library/pa/philippines/tripoli_12231976.html>.

10 El IMT es un equipo de mantenimiento de la paz, liderado por Malasia y con el apoyo de otros países como Japón, Brunei o Libia, que fue implementado tras el acuerdo de alto al fuego de 2003 para supervisar la aplicación del mismo.

Reintegración del MNLF en Mindanao

Filipinas, en especial la región de Mindanao, cuenta con diversas experiencias recientes sobre la reintegración de ex combatientes y la integración de parte de éstos en las fuerzas de seguridad gubernamentales. El MNLF, por su relevancia como antiguo grupo armado, acapara la mayoría de experiencias de reintegración en un país que también ha experimentado desmovilizaciones más puntuales como en el caso del CPLA o las deserciones individuales de miembros del NPA.¹¹ La singularidad de la aproximación de reintegración llevada a cabo en Mindanao implica la diferenciación respecto procesos más convencionales de DDR, debido especialmente a la ausencia de una fase de desarme y desmovilización y la focalización específica en procesos de rehabilitación.

Con el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y el MNLF en septiembre de 1996, basado principalmente en la implantación de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM), se inició un proceso parcial de reintegración de dicho grupo, basado en dos ámbitos: la reintegración a la vida civil y la integración en las fuerzas de seguridad estatales.

Por lo que a la reintegración civil se refiere, se establecieron mecanismos e instituciones contempladas en el acuerdo de Manila para la rehabilitación social de los combatientes¹². Más concretamente, este proceso se enmarcó en un Programa de Integración Social (SIP) implementado por la OPAPP. Entre los objetivos marcados estaban la creación de un entorno propicio para la promoción de la paz que contribuyera al desarrollo comunitario, la provisión del acceso a oportunidades sociales y económicas a los antiguos combatientes, y la recolección, registro y destrucción de las armas ligeras. Entre sus principios, se destacaba una aproximación de base comunitaria para la promoción de la participación de todos los actores y fundamentado en tres componentes principales: la concienciación y aceptación por parte de la comunidad de los ex combatientes, la gestión de armas y combatientes y la intervención socioeconómica en las zonas delimitadas.

Estas zonas delimitadas formaron una Zona Especial de Paz y Desarrollo (SZOPAD) que comprendía las 14 provincias y nueve ciudades comprendidas en el ARMM (Escola de Cultura de Pau 2007: 2). En ella se estableció un mecanismo que ofrecía remuneraciones para las armas entregadas, intervenciones de carácter socioeconómico (como un fondo de asistencia inmediata) y formación en relación a las necesidades

de desarrollo de las propias comunidades. El SIP también contemplaba el partenariado con otras agencias gubernamentales, los Gobiernos de Unidad Local (LGU) u ONG que quisieran llevar a cabo tareas de asistencia legal, búsqueda de trabajo, asistencia educativa o servicios sanitarios, entre otros (OPAPP 2007). En este sentido, las agencias implementadoras se apoyaron en la figura de los "agentes de paz", surgida del seno de la comunidad, para reforzar las normas sociales existentes en cada contexto (Muggah 2006). Como ejemplo, la labor del PNUD se desarrolló bajo el Programa de Desarrollo de Recursos Humanos con el objetivo de transformar las estructuras del MNLF en organizaciones populares democráticas que permitieran la movilización de recursos para las comunidades. En 2001, cinco agencias de Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNESCO, FAO y OIT), apoyados por otras cuatro agencias (UNICEF, OMS, UNIDO, ACNUR) desarrollaron un programa conjunto en la ARMM de asistencia a los ex combatientes. A finales de 2003, USAID y el Gobierno filipino iniciaron un programa de capacitación y desarrollo para 21.000 ex combatientes del MNLF (Escola de Cultura de Pau 2007: 5).

Además, el estatuto de "agente de paz" (especialmente en el programa Acts for Peace, implementado por Naciones Unidas) otorgado a ciertos ex combatientes debería redefinirse, así como su grado de participación e implicación en el proceso. En tanto que agentes transmisores de valores para una cultura de paz, estos agentes, combatientes de rangos inferiores, se incorporaron al proceso de paz con cierto recelo al no estar conforme inicialmente con el acuerdo de 1996. La mayoría de ellos se siguen considerando miembros activos del MNLF, muchos de ellos en posesión de armas, por lo que mantienen sus capacidades para reagruparse para el combate activo.¹³

Respecto la integración de miembros del MNLF a las diversas fuerzas estatales, bajo el decreto de la Orden Administrativa 295 del Gobierno de Filipinas, fueron 5.750 ex combatientes del MNLF los que se integraron a las fuerzas armadas, además de 246 procedentes del CPLA,¹⁴ por otros 1.750 que lo hicieron en las fuerzas policiales.¹⁵ Inicialmente, la integración a las fuerzas armadas se realizó en unidades separadas durante un periodo de transición, mientras se establecieron ciertas medidas de confianza (Santos 2009b: 2). Esta integración consistió en tres fases: procesamiento de los integrados, formación de carácter individual, y formación y desarrollo ocupacional.

Acompañando estos procesos estaban las distintas iniciativas de recolección de armas ligeras,

11 La proximidad entre el MNLF y el MILF y la envergadura del proceso de rehabilitación del MILF en comparación con el resto ha llevado a focalizarse en el mencionado proceso.

12 Las principales instituciones creadas fueron el Consejo del Sur de Filipinas para la Paz y el Desarrollo (SPCPD), así como una Asamblea Consultiva.

13 Miembros del MNLF en colaboración con el proyecto Acts for Peace. Entrevista realizada por el autor. Davao, 12 de marzo de 2009, y Villanueva y Aguilar 2008: 7.

14 Grupo armado ubicado al norte de la región de Luzón.

15 Holganza, C., General Fuerzas Armadas de Filipinas. Entrevista realizada por el autor. Manila, 3 de marzo de 2009.

especialmente dirigido hacia los grupos armados de oposición. Así nació la iniciativa Bring Your Rifle and Improve your Livelihood (BARIL), inicialmente pensada como una iniciativa de recompra de armas a los grupos armados, al que posteriormente se le añadió un componente de mejora de las condiciones de vida, pasando a denominarse "Balik-BARIL". A través de este sistema se consiguieron recolectar unas 25.600 armas ligeras y 3.400 explosivos. Sin embargo, se podría concluir que este tipo de iniciativas fracasaron en gran parte debido a una mala gestión de este programa (especialmente por el retraso en la entrega de fondos, un registro defectuoso de las armas entregadas y la falta de mecanismos de control y seguimiento), así como la percepción desde el MNLF de ser un programa de desmantelamiento de la contrainsurgencia, generando reticencias entre los miembros del MNLF y cierto recelo en la sociedad civil de Mindanao (Santos 2009: 9-11).

Pasando a hacer un análisis de estos procesos, la propia **concepción y diseño** de este tipo de iniciativas merecieron cierta revisión crítica. El hecho que se produjera un proceso de reintegración sin desarme ni desmovilización no se ha visto como algo positivo en líneas generales, especialmente porque no quedaba claro el estatus que se llegaba a conferir a los ex combatientes. Si se realizó de esta forma fue por que el ejecutivo consideró como una posible pérdida de credibilidad si el MNLF se veía obligado a ser desarmado y desmovilizado (entendido como desmantelamiento), además del riesgo planteado por Nur Misauri de que se produjeran escisiones a otros grupos armados, algo que igualmente se produjo (Villanueva y Aguilar 2008: 7). Se considera que las fases de desarme y desmovilización previa o simultánea a la reintegración social es la norma en los acuerdos de paz para la rehabilitación y reconstrucción por lo que hubiera dado más frutos para una paz sostenible en Mindanao. En este caso, se vislumbró la necesidad de hacer ver a los miembros del MNLF que un proceso de DDR no es inadecuado y se destacó la importancia de dar los suficientes tiempos y recursos humanos para la preparación de las comunidades receptoras en la fase de inserción (Villanueva y Aguilar 2008: 20-21). Igualmente, estos programas eran percibidos como un desmantelamiento de la contrainsurgencia, por lo que buena parte de los combatientes del MNLF se mostraron reacios al respecto. Asimismo, se constató que muchos beneficiarios recibieron ayudas en más de una zona simultáneamente, debido a la falta de un sistema centralizado de información y control (Santos 2009: 3).

También se criticó el retraso en la **implementación** de los proyectos SZOPAD, así como una mayor necesidad de apoyo de los sectores de base: organizaciones de paz, instituciones religiosas e instituciones locales y educativas (Makinano y Lubang 2001: 37-38). Esta falta de apoyo vendría marcada por la falta de

consultas a las LGU, las cuales deberían legitimarse y ser una parte activa en el proceso de paz como muestra inequívoca de este nivel de participación.¹⁶ Una paz y un desarrollo sostenibles no serán posibles sin un asesoramiento en las necesidades de participación con las comunidades, como tampoco sin la formación de los perfiles de los implementadores locales (Villanueva y Aguilar 2008: 21).

La **reintegración de base comunitaria** fue vista como uno de los pilares para la rehabilitación de los ex combatientes y como la consolidación del desarrollo en la región. Este tipo de programas debían proporcionar a las comunidades instrumentos y capacidades en el apoyo de la reintegración de los ex combatientes, junto con los desplazados internos y otros grupos en situación de mayor vulnerabilidad (Naciones Unidas 2006). Para ello, se podría haber apostado por procesos de consulta más participativos con las comunidades de retorno de los ex combatientes. La designación de los beneficiarios se realizaría de forma conjunta, los incentivos surgirían de forma democrática y la definición de prioridades para medir la seguridad comunitaria sería específica para cada contexto. En definitiva, esta aproximación debe ser concebida como una metodología para mejorar los servicios de entrega (eficiencia del proceso) y bajo el fin del apoderamiento de la comunidad. Éstos pueden ser aplicados a nivel de comunidad individual o en programas nacionales más amplios, además de vincularse con otro tipo de intervenciones (Cliffe et al. 2003: 1). Por lo tanto, se debe diferenciar entre las aproximaciones de base comunitaria y la implementación de proyectos a nivel comunitario.

Respecto las iniciativas para el desarme en Mindanao no únicamente pasan por realizar programas de recolección, sino también por un endurecimiento de la legislación en el porte y la comercialización de las mismas, además de incidir en los motivos que llevan a su demanda. Debe tenerse en cuenta que este tipo de desarme es un aspecto parcial de los sistemas de gestión para el control de armas, por lo que se deben apoyar futuras medidas de control y reducción, no únicamente centradas en los grupos armados, sino también para el control de la posesión de armas por parte de la población civil, principalmente. Todas estas iniciativas se enmarcan en lo que se conoce como medidas prácticas de desarme. El objetivo de estas medidas es el refuerzo de la seguridad reduciendo el acceso y la disposición de armas, particularmente las que circulan ilícitamente en una sociedad. Los programas de recolección, en líneas generales, juegan un papel crucial, no sólo desde la perspectiva del Estado o de la seguridad humana,

16 Ferrer, R., General Mayor Comando Mindanao Este. Entrevista realizada por el autor. Davao 13 de marzo de 2009.

sino también desde el desarrollo socio-económico donde el establecimiento de un ambiente de seguridad garantizaría un desarrollo sostenible (Krause 2007).¹⁷

En un contexto posbélico, habitualmente se considera cierto nivel de desmilitarización. En cada caso la aproximación debe ser específica, pero un programa "típico" de DDR conllevaría el desarme y desmovilización de todos o casi todos los combatientes de un bando y una reducción considerable del tamaño del otro (que conforma el núcleo de las futuras fuerzas armadas). Las armas excedentes se tienen que destruir y los soldados que no son indispensables se reintegran a la vida civil: el resultado es un desarme y una desmilitarización de forma real, aunque parcial, además de un restablecimiento del control unificado sobre las armas y los soldados (Escola de Cultura de Pau 2009b: 8).

Respecto la integración en las fuerzas armadas, a pesar de ser considerada como uno de los procesos más exitosos (el hecho que el MNLF quisiera formar parte de los cuerpos de seguridad en la región autónoma de Mindanao facilitó este punto de la negociación), esta integración se demoró (estaba prevista que durara entre noviembre de 1996 y noviembre de 1999, pero tuvo que ser extendida un año más) debido al retraso en la entrega de la lista con los candidatos para acogerse al proceso (Escola de Cultura de Pau 2007: 2). Más allá de la demora en la aplicación de este proceso de integración, se detectaron otros obstáculos. Se identificaron ciertos problemas con la edad: combatientes activos durante los años 70 ya tenían entre 40 y 50 años de edad y se declararon como inhábiles para operar en las distintas fuerzas de seguridad gubernamentales. En consecuencia, las cifras estimaban que apenas un 30% de los integrados eran verdaderamente combatientes del MNLF, mientras el resto eran sus "sucesores" (normalmente sus hijos). Por otra parte, hubo ciertas dificultades en la generación de confianza debido a las diferencias culturales entre los integrados y los no integrados. Este aspecto se visibilizó en la desconfianza mutua en aspectos como la entrega de armas a los recién integrados, por lo que se requirió cierto periodo preparatorio, especialmente en ámbitos psicológicos y culturales (Santos 2009: 5).¹⁸

Tras el desarrollo del proceso de integración, las diferencias culturales fueron de nuevo motivo de

crítica. Un claro ejemplo está en la declaración de la OIC en 2006, que mostró su descontento ante el incumplimiento del Gobierno del Acuerdo de 1996, ya que se dispusieron a los integrados del MNLF en unidades separadas a las comandadas por alguien del MNLF. Asimismo, el despliegue de tropas con miembros del MNLF para combatir contra sus "hermanos" del MILF y el simulacro de creación de unas fuerzas especiales para Mindanao, que resultaron tener la misma estructura centralizada que las anteriores, fueron otras de las críticas vertidas al proceso (Santos 2009b: 8).

Finalmente, la **amnistía** de los ex combatientes ha caracterizado todo el proceso, legitimado a partir de diversos decretos y proclamaciones gubernamentales.¹⁹ En comparación con otros contextos, resulta muy significativo observar que la norma habitual en programas de este tipo es el ofrecimiento de dicha amnistía, con una escasísima presencia de tribunales especiales, Comisiones de Verdad y Reconciliación y otras posibilidades relacionadas con los vectores de verdad, justicia y reparación (Escola de Cultura de Pau 2008: 14). La naturaleza de la relación entre los procesos de reintegración de ex combatientes y la aplicación de medidas de justicia transicional resulta compleja y difusa, tanto a nivel conceptual como normativo. Buen ejemplo de ello se puede encontrar en el hecho de que los errores en el proceso de DDR reducen la situación de seguridad y disminuyen las perspectivas de justicia transicional, aunque los beneficios de los programas de DDR acostumbran a empujar los beneficios de reparación a las víctimas (Duthie 2005: 2). Los mecanismos de justicia transicional pueden tener un impacto positivo en la seguridad ciudadana, pero a su vez puede incrementar el resentimiento entre los ex combatientes, además de aumentar la tensión para la aceptación en el seno de las comunidades. En el caso de Mindanao nunca se ha dado un planteamiento de aplicación de medidas jurídicas más estrictas, posiblemente ante la amenaza para la seguridad que supone la presencia de otros grupos armados en la región y de la posibilidad del propio MNLF de reconstituirse como grupo armado.

En definitiva la experiencia de reintegración social y de integración a las fuerzas de seguridad suma un bagaje considerable a los programas gubernamentales de rehabilitación de antiguos combatientes. Si se siguiera apostando por estrategias bilaterales de

17 Una clasificación básica sobre los tipos de medidas, se subdividen en función de sus objetivos: la reducción de la demanda (incidencia sobre las motivaciones que pueden estar generando la necesidad de armas), el control de las existencias (mediante legislaciones y prácticas restrictivas respecto el uso y porte de las armas de fuego) y la reconversión de los excedentes (recolección, reducción y destrucción de armas en manos de la población civil, grupos armados ilegales y arsenales gubernamentales) (Luz 2003: 11).

18 Holganza, C., General Fuerzas Armadas de Filipinas. Entrevista realizada por el autor. Manila, 3 de marzo de 2009. Un ejemplo sencillo está en el hecho que al inicio, la formación no contemplaba el tiempo para el rezo musulmán, algo que fue subsanado con el tiempo.

19 Proclamación nº. 138 de 1988, Orden Ejecutiva 350 de 1989, Proclamación 10 de 1992, Proclamación 347 y 348, enmendado por la 377 de 1994, proclamación 723 de 1996, Proclamación 21 de 1998, Proclamación 390 de 2000. Además se creó la Comisión de Amnistía Nacional (NAC) creada en la proclamación 347, responsable de recibir y registrar las aplicaciones de amnistía y determinar sus resoluciones. Hasta 2006, se habían recibido 25.000 aplicaciones de amnistía y se garantizó la amnistía a más de 20.000 antiguos combatientes de distintos grupos armados (OPAPP/UNDP 2006: 43-44).

reintegración, entendido como una muestra de legitimación y de mejora en la fijación de objetivos y capacidades constructivas (Muggah 2004: 35), habrá que ver hasta qué punto son experiencias a tener en cuenta (en materia, por ejemplo de autodeterminación, concesión de necesidades para la reintegración, etc.) para futuros procesos, como el que se pudiera dar con el MILF. Si para este último grupo se pretende implementar un programa de DDR, no sería aplicable todo el bagaje existente (las conocidas como buenas y malas prácticas).

Proceso de paz gobierno-MILF: ¿Es factible el DDR?

Durante el año 2008, el conflicto entre el Gobierno y el MILF vivió la espiral de violencia más importante de los últimos años y generó ciertos temores sobre la posible reapertura del conflicto armado en Mindanao (Escola de Cultura de Pau 2009: 39). El estallido más importante se produjo a partir de que, en agosto del mismo año, la Corte Suprema declarara como inconstitucional el MoA-AD a escasas horas de que fuera firmado (Fisas 2009: 174).²⁰ Esta declaración de inconstitucionalidad fue tomada desde el MILF como una muestra inequívoca de distanciamiento respecto al proceso de paz y pedía una clarificación al Gobierno filipino sobre su posicionamiento respecto al mismo, además de criticar la inactividad del ejecutivo en el proceso de consulta hacia las comunidades.²¹ El clima de confianza entre las partes se fue deteriorando, agravado por la retirada de Malasia del International Monitoring Team (IMT), así como por los continuados enfrentamientos en varias partes de Mindanao y las acusaciones del Gobierno a determinadas facciones del MILF (lideradas por Ameril Umbra Kato, Abdullah Macapaar, alias "Bravo", y Aleem Sulaiman Pangalian) de atacar poblaciones de las regiones de Cotabato Norte y Lanao del Norte, además de colaborar con Abu Sayyaf (Escola de Cultura de Pau 2009: 39).

El Gobierno de Gloria M. Arroyo, por su parte, optó por mantenerse en la vía estrictamente constitucional e inicialmente decidió cambiar de rumbo: inicialmente consideró que el DDR debía ser una precondition para la reanudación del proceso de paz (Gobierno de Filipinas 2008). Posteriormente, las consultas a nivel internacional llevaron a comprender que este tipo de 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 de paz sin ningún tipo de precondition (OPAPP 2009). En definitiva, desde el Gobierno se pretende reiniciar las conversaciones de paz en las tres mismas líneas requeridas desde el IMT: seguridad, desarrollo y DDR y en ningún caso se planteaba la adopción de ciertos arreglos constitucionales que permitirían que el MoA-AD tuviera cabida en un marco legal. El MILF, por su parte, además de mantener para la negociación el MoA-AD como principal herramienta (y no únicamente como documento jurídico), requiere una mayor

20 El MoA-AD es un Memorando de Acuerdo acerca de los diversos aspectos acordados por consenso entre los paneles negociadores del Gobierno de Filipinas y el MILF. Concretamente, se destacan acuerdos relativos a Acuerdos y Principios, Territorio, Recursos, y Gobernabilidad del Dominio Ancestral. Este Memorando va dirigido especialmente al pueblo Bangsamoro, entendido como la población nativa de la región de Mindanao. El principal objetivo era el respeto de la libertad de elección de la población indígena.

21 Arnado, M., directora, *Mindanao People's Caucus*. Entrevista por el autor. Davao, 10 de marzo de 2009.

clarificación acerca de los puntos que el Gobierno quiere negociar (ICG 2009: 7). Dicho grupo aspiraba a conseguir como mínimo las mismas condiciones conseguida por el MNLF en 1996 (ICG 2009: 1).

Más allá de los posicionamientos entre las partes, debe tenerse muy presente la coyuntura actual. La perspectiva de celebración de comicios presidenciales (previstos para el 30 de junio de 2010) podría paralizar de nuevo el proceso hasta la entrada de un nuevo ejecutivo, para ver cuál será su posicionamiento en este marco de negociación. La prioridad estaría en el establecimiento de un alto al fuego en Mindanao central, para permitir el retorno de los desplazados, área en la que siguen habiendo operativos militares. Así, se abogaría por la creación de medidas de confianza que permitieran crear una nueva estructura del proceso de paz, evitando así ciertas precondiciones y demostrando a su vez cierto compromiso e imaginación para la búsqueda de un nuevo acuerdo (Gorman 2009).

Tras haber descartado la concepción del DDR como una precondición para el proceso de paz (OPAPP 2009), tiene que ubicarse como uno de los diversos componentes dentro de un proceso de negociación, en función de otros aspectos que deberían incorporarse en la agenda. Asimismo, añadir un programa de DDR no sirve más que para desviar la atención de las condiciones previas necesarias. Ante la ausencia de un acuerdo de paz y de un proceso de negociación, no se puede estar debatiendo bajo qué condiciones debe realizarse la desmovilización y la reintegración. Serían muchas las opciones y recomendaciones que se podrían llevar a cabo para la aplicación de un programa de DDR, pero, ante la perspectiva actual, aspectos como la responsabilidad, la transparencia y la flexibilidad cobran mucha más importancia que las decisiones que se vayan tomando. Actualmente resulta mucho más crucial dirimir el cómo se puede llevar a cabo este proceso de paz que no sus contenidos, por lo que la creación de medidas de confianza todavía resulta necesario.

En el caso que se quisiera incluir, las principales preocupaciones concernientes al desarrollo y el calendario de los procesos de DDR deberían estar especificadas en el acuerdo de paz firmado entre los contendientes que posteriormente serán parte del proceso (Fisas 2004: 211). No se trata únicamente de que se mencione en el acuerdo de paz la necesidad de llevar a cabo un proceso de DDR, sino que exista un compromiso explícito para llevar a cabo el proceso de paz, y del DDR en concreto, ya que así se podrá consensuar la estructura del programa con el mayor nivel de detalle posible (Poulligny 2004: 14). En los procesos de DDR que actualmente se llevan en funcionamiento, es lógico remarcar que aparece un mayor nivel de detalle en la planificación

del programa que en el acuerdo de paz, aunque en este último sí que se especifica la necesidad de desmovilizar y reintegrar los combatientes de los grupos participantes en el proceso. Incluso se dan casos donde se especifica el número de combatientes a desmovilizar (Escola de Cultura de Pau 2009b: 5).

La terminología sobre el DDR puede resultar también un obstáculo, pero resulta más importante el concepto, diseño e implementación, incluyendo su integración en un proceso de paz global. El MILF ha interpretado siempre que el proceso de DDR es el intento de desmantelamiento del grupo armado (MILF 2009), pero debe tenerse en cuenta que, de los procesos actualmente en funcionamiento en la región, un 40% de los combatientes desmovilizados son miembros de las fuerzas armadas. Tampoco se trata únicamente de medidas administrativas, de gestión o logísticas a corto plazo, sino que deben sentar las bases para la reconstrucción a largo plazo (Santos 2009:1). El DDR tampoco puede ser un sustituto de soluciones políticas, sino que debe llevarse a cabo conjuntamente con otras herramientas para la construcción de paz, como puedan ser los programas de recuperación socio-económica, la reforma del sector de la seguridad y los programas para el restablecimiento del estado de derecho (Naciones Unidas 2006). Se trata de un proceso y no un simple programa, el cual incorpora, a través del reconocimiento de los aspectos políticos, subjetivos y psicológicos inherentes al proceso, la prioridad en la comunicación, el diálogo y el debate, como también el desarrollo de las capacidades humanas e institucionales. Por lo tanto, este proceso forma parte de una estructura de seguridad, estabilización y recuperación más amplia (Fisas 2004: 211). Más que DDR, otras opiniones argumentan que se debería intentar una postura conjunta para un Mindanao desmilitarizado, acorde con las necesidades de seguridad y las realidades socioculturales de la isla.

Un enfoque inicial sobre el proceso tendería a adoptar expectativas realistas y proveer garantías de seguridad a los combatientes del MILF, realizar una aproximación por fases en el desarme dentro de un contexto de DDR, combinar la formación en la reintegración y paquetes de reinserción y fortalecer las capacidades de absorción de las comunidades del MILF a través de procesos consultivos y participativos (Muggah 2004: 39-45). Para su implementación, se podría apostar por aproximaciones flexibles, no tradicionales e innovadoras respecto al DDR, a través sobre todo de consultas previas con organismos locales. El desarme, para empezar, podría ser una fase secuenciada y se podría apostar por su desmovilización e integración en los cuerpos de seguridad. Además, debería incluir la gestión del almacenamiento de las armas.

Tampoco hay que olvidarse que este proceso se enmarca en la fase de desmovilización, donde el combatiente pierde tal estatus e inicia su transición a la vida civil, algo que con el MNLF no sucedió. Si se diese tal proceso, implicaría que se podrían realizar una variedad de servicios, como un chequeo médico para valorar los daños tanto físicos como psíquicos, una atención básica general (alimentación, higiene, vestuario, etc.), una definición del perfil sociolaboral de cada ex combatiente, la provisión de información sobre su estatus y sus posibilidades de reintegración, la educación y formación profesional, e incluso, el posterior transporte a las comunidades de acogida (Escola de Cultura de Pau 2008: 29).

En los anteriores casos, se había realizado la reintegración como una fase previa al desarme y la desmovilización, ya que hacerlo de la manera contraria (la convencional) podría suponer la pérdida de confianza entre las partes, especialmente si se realiza de manera coercitiva (Villanueva y Aguilar 2008: 7). En el caso de Mindanao, como en muchos otros contextos la reintegración de los ex combatientes ha sido un reto constante, debido a que el problema radica en encontrar a corto plazo alternativas a las condiciones de vida para combatientes como los del MILF. Factores como la debilidad institucional, la situación en un contexto de transición política, la fragilidad democrática, los problemas de violencia, la destrucción de infraestructuras o la dependencia económica sobre la cooperación internacional, entre otros, no contribuirán a la creación de un entorno propicio para que se den estas alternativas (Escola de Cultura de Pau 2008: 29). Las medidas de reintegración suelen venir acompañadas de asistencia al desarrollo de comunidades y el fortalecimiento de las capacidades locales (Muggah 2004: 13).

La reintegración se presume un proceso esencial, por lo que se deben definir los perfiles socioeconómicos (Muggah 2004: 7-8). En este caso, sería más propicio hablar de rehabilitación, más centrado a la recuperación y la cicatrización, por lo que a menudo reintegración suena a un proceso de integración

nacional para los grupos armados de oposición (Santos 2009: 16-17). En todo caso, la reintegración tendría que ser un mecanismo de transformación de este colectivo desde el estatus militar hacia la vida civil. Este mecanismo se puede clasificar en cuatro tipos en función de la parte de seguridad que se quiera dar cumplida: seguridad física, seguridad económica, seguridad política y prestigio social. El objetivo de que no se generen tensiones por la percepción de que los ex combatientes están recibiendo un trato injustamente favorable, provoca la necesidad de ofrecer actividades para promover la reconciliación comunitaria y asistencia psicosocial que facilite la reintegración del desmovilizado (Nilsson 2005: 43).

En el caso de Mindanao sería estimable trabajar a través de agencias como la Bangsamoro Development Agency (BDA), además de contar con la universidad local para llevar a cabo estudios preliminares del nivel educativo de los ex combatientes, así como sus aptitudes y habilidades que se pudieran conjugar con el mercado laboral local (ICG 2009: 8). No se tienen que olvidar otros aspectos de carácter más técnico, como pueda ser la generación de una base de datos detallada, que facilite la gestión de la información, o el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento. A nivel de ejecución, finalmente, si bien desde la OPAPP ya se ha creado una Unidad de DDR, la Comisión Nacional que se encargue de la implementación del proceso debería ser mixta, es decir, formada por los mismos contendientes que han participado en el proceso de negociación, en este caso entre el Gobierno y el MILF. Otro de los debates que se viene llevando a cabo es acerca de la idoneidad de incorporar la presencia internacional en este tipo de procesos. Como se ha mencionado, es el propio proceso de negociación que consensuara esta posible presencia y las funciones que estas debería ejercer: financiación, supervisión, asistencia técnica, etc. En definitiva, resulta tan importante los procesos, mecanismos y herramientas que se adopten (algunas de ellas apuntadas hasta el momento) como un proceso de la toma de decisiones de forma consensuada.

Conclusiones

Los múltiples frentes abiertos en Mindanao dan cuenta de la complejidad por las que atraviesa esta región filipina. En primer lugar, una amplia diversidad de grupos armados de oposición con motivaciones distintas dificulta enormemente un proceso de paz, a lo que hay que añadir la reclamación de los derechos por parte de la población indígena y una alta militarización por parte del Gobierno (un 40% de sus fuerzas armadas desplegadas en Mindanao) conllevan a un panorama muy complejo.

Más allá de la dificultad de constatar la existencia de más de un grupo armado con distintos intereses y el intento de encauzar diversos procesos de paz paralelos con sus respectivos paneles negociadores, el hecho de no abordar de ciertos elementos transversales tampoco contribuyen al proceso de construcción de paz. Hay que remarcar que se trata de una región rica en recursos naturales, pero históricamente olvidada desde Manila, donde la reclamación de derechos desde los *lumads* (población indígena), la problemática del acceso y posesión de tierras (que ha originado el ya mencionado Rido, denotando a su vez la debilidad del sistema judicial en la región) y la proliferación descontrolada de armas ligeras son tres de los aspectos que deberían abordarse en mayor profundidad. Sobre este último aspecto, entendido no como una causa sino un "vector" que "alimenta" la violencia armada, no únicamente debe ser abordada a partir de constricciones culturales (como el status que confiere la posesión de un arma, especialmente en la cultura musulmana), sino sobre todo en las fallas estructurales antes mencionadas.

La propia longevidad y complejidad en la situación de conflicto armado ha llevado a experimentar una importante experiencia en cuanto a procesos de reintegración de ex combatientes a la vida civil o a la integración de éstos en los cuerpos de seguridad estatales. La realización de programas de este tipo ha constatado la priorización de procesos de reintegración enfocados hacia el desarrollo, pero ha omitido procesos de desarme y desmovilización que podrían contribuir a una desmilitarización progresiva de la región. Así, tanto el diseño como su aplicación han merecido ciertas críticas, por lo que no todo deben ser "buenas prácticas" que se puedan aplicar en futuros procesos. Un proceso de carácter poco participativo, especialmente entre las instituciones y organizaciones locales, y el retraso en su implementación, por distintos motivos, son otros de los elementos que agudizan esta realidad.

Actualmente, el estancamiento en el proceso de paz entre el Gobierno y el MILF, encontrándose en uno de los momentos de mayor distanciamiento en el proceso de negociación, así como la incorporación de los

programas de DDR como elemento en el proceso de paz merecen una especial atención. La posibilidad de realizar programas de DDR es algo muy novedoso en el país por lo que, antes de ver su correcta aplicación (dentro de su modestia contribución y en su efectividad como proceso) debe tomarse en consideración si es verdaderamente pertinente realizarlo. Si se llegara a tal término, dentro de un proceso flexible, responsable y transparente, son varios los elementos que se podrían contemplar. Por todo ello, se han realizado las siguientes recomendaciones, bien sea para el proceso de paz aplicado con el MNLF como con el proceso todavía por desarrollarse entre el Gobierno y el MILF. La posibilidad de incorporar al DDR como un elemento en el proceso de paz ocupará un segundo bloque de recomendaciones para tomar en consideración:

Proceso de paz (MNLF y MILF):

- Analizar la posibilidad de fortalecer los programas de desarme y desmovilización para los miembros del MNLF.
- Reforzar el acuerdo de alto al fuego adoptado en 2003, a poder ser antes de las elecciones presidenciales de 2010.
- Priorizar el retorno de los desplazados internos a sus lugares de origen.
- Abogar por apoyar los sistemas tradicionales de resolución de conflictos.
- Fortalecer el sistema judicial para mitigar el efecto del Rido.
- Explorar la posibilidad de encauzamiento legal del MoA-AD, ya sea a través de arreglos constitucionales o de modificación de partes de dicho memorando.
- Incrementar el nivel de consultas hacia la población civil y otorgar un papel más relevante a las LGU.
- Reincorporar el acompañamiento internacional a nivel de asistencia técnica y cumplimiento de los acuerdos de paz.
- Incorporar la dimensión de género en el proceso de paz.

Incorporación del DDR en el proceso de paz con el MILF:

- Considerar si el DDR es el enfoque más adecuado para llevar a cabo en Mindanao. Realizar propuestas alternativas más comprehensivas, buscando la desmilitarización de la región.
- Tomar los principios de transparencia, responsabilidad y flexibilidad como principios iniciales. Ante la ausencia de un proceso de negociación, resulta tan importante los procesos, mecanismos y herramientas que se adopten como las propias decisiones tomadas.

- Realizar un análisis exhaustivo sobre lo que significa un programa de DDR. En ningún caso debe ser tomado como un proceso de desmantelamiento de grupos armados, ya que sería fruto de un proceso de negociación. Además, éste puede incluir la desmovilización de miembros de las fuerzas armadas.
- Explorar la posibilidad de incluir las fases de desarme y desmovilización, anteriormente obviadas en el proceso de reintegración para el MNLF. Un control estricto de la proliferación de armas ligeras como la consolidación del cambio de estatus del combatiente son esenciales para la construcción de paz en Mindanao.
- Priorizar mecanismos de reintegración de base comunitaria para el proceso con el MILF, donde además de consolidar la rehabilitación civil del antiguo combatiente se sienten las primeras bases del desarrollo a nivel local, a través de procesos participativos. Un DDR en Mindanao no tiene sentido sin comprender las dinámicas familiares, tribales o de clanes.
- Considerar ciertos aspectos técnicos a tener en cuenta acerca del proceso: organismos ejecutores, presencia internacional, mecanismos de control, base de datos y transmisión de información, etc.
- Plantear la posibilidad de incorporar mecanismos de justicia transicional que puedan dar una alternativa a la concesión de la amnistía, como había sucedido en anteriores procesos.
- Explorar la posibilidad de vincular este proceso con el de la integración a las fuerzas de seguridad gubernamentales, como sucedió con el MNLF.

Bibliografía

DUTHIE, R. (2007), *DDR and Transitional Justice*; 2a Conferencia internacional sobre DDR y Estabilidad en África, Kinshasa: Naciones Unidas, en <<http://www.un.org/africa/osaa/speeches/DDR%20and%20Tj%20in%20Africa%20-%20English.pdf>>.

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2007), *Ficha DDR Filipinas*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/mapa/filipinas.pdf>>.

(2008), *DDR 2008: Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración de ex combatientes existentes en el mundo durante 2007*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau, en <<http://escolapau.uab.cat/programas/DDR.htm>>.

(2009), *Alerta 2009! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/alerta/alerta09.pdf>>.

(2009b) *DDR 2009: Análisis de los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración de ex combatientes existentes en el mundo durante 2008*, Barcelona: Escola de Cultura de Pau, en <<http://escolapau.uab.cat/programas/DDR.htm>>.

FISAS, V. (2004), *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Barcelona: Paidós.

(2009), *Anuario 2009 sobre procesos de paz*. Barcelona: Icaria, en <<http://www.escolapau.org/img/programas/procesos/09anuarie.pdf>>.

GOBIERNO DE FILIPINAS (2008), *GMA stresses DDR framework in peace process*, Manila: OPAPP, en <<http://www.pia.gov.ph/?m=12&fi=p080902.htm&no=21>>.

GORMAN, D. (2009), *Peace in Mindanao: no other option*, Davao: The Nation, en <<http://opinion.inquirer.net/inquireropinion/columns/view/20090209-188189/Peace-in-Mindanao-No-other-option>>.

HERBOLZHEIMER, K. (2007), *Filipines: conflicts armats i processos de pau*, Sant Cugat del Vallès: XXII Curs d'Estiu. Universitat Internacional per la Pau.

ICG (2008), *The Philippines: The Collapse of Peace in Mindanao*. Asia Briefing 83, Jakarta/Bruselas:

ICG, en <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5740&l=1>>.

(2009). *The Philippines: running in Place in Mindanao*, Asia Briefing 88, Yakarta/Bruselas: ICG, en <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5921&l=1>>.

IISS (2009), *The Military Balance 2009*, London: ISS.

LINGGA, A. (2005), *Dynamics and Management of Rido in the Province of Maguindanao*. Institute of Bangsamoro Studies.

LUZ, D. (2003), *La recol·lecció d'armes: Una bona oportunitat per la reconstrucció de la Pau*. XI Premi Barcelona Solidaritat. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

MAKINANO Y LUBANG (2001). *Disarmament, Demobilization and Reintegration: The Mindanao Experience*. Manila: Foreign Affairs and International Trade Canada, en <<http://www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=eng>>.

MILF (2009), *DDR and the Peace Process*, en <http://www.luwaran.com/index.php?option=com_content&view=article&id=539:what-happened-to-the-peace-process&catid=article&Itemid=159>.

MINDANEWS (2009), *From DDR to RRR: gov't adopts "forward-looking strategy" in peace process with MILF*, Davao: Mindanews, en <http://www.mindanews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=6094>.

MUGGAH, R. (2004), *The Prospects for the DDR of the MILF. A Desk Review commissioned by the UNDP*. Yakarta: UNDP.

(2006) *Reflections on disarmament, demobilisation and reintegration in Sudan*, Londres: Humanitarian Practice Network.

NACIONES UNIDAS (2006), *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, Nueva York: Naciones Unidas, en <<http://www.unddr.org>>.

NILSSON, A. (2005), *Reintegrating Ex-Combatants*, Estocolmo: SIDA.

OPAPP (2007), *The Social Integration Program*, Manila: OPAPP.

(2009), *DDR relevance to peace process*, Manila: OPAPP, en <http://opapp.gov.ph/index.php?option=com_content&task=view&id=307&Itemid=115>.

OPAPP/UNDP (2006), *Milestones. Policy Journey to peace*, Manila: OPAPP.

PHILANSA (2008). *Voice to Silence Guns. The Philippine People's Consultation Report on the Arms Trade Treaty*. Manila: Philansa, en <http://www.iansa.org/regions/asiapacific/documents/Silence_Guns.pdf>.

POULIGNY, B (2004). *Les anciens combattants d'aujourd'hui DDR*, Ginebra: Graduate Institute of International Studies.

RPM Peace Committee: *Position paper of the RPM-RPA on the DDR*. Cagayan de Oro: RPM.

SANTOS, S. (2009). *DDR and "Disposition of Forces" of Philippine Rebel Groups* (pendiente de publicación).

(2009b) *MNLF Integration into the AFP and PNP: Successful Cooptation or Failed Transformation?* (pendiente de publicación).

VILLANUEVA Y AGUILAR (2008). *The Reintegration of the Moro National Liberation Front in Mindanao. Mini Case Study*. Bradford: *DDR and Human Security: Post-conflict Security-building in the Interests of the Poor*, en <<http://www.ddd-humansecurity.org.uk/images/DDR%20Mini%20Case%20Study%20MNLF%20ARMM%20Philippines.pdf>>.

Escola de Cultura de Pau (UAB).

La *Escola de Cultura de Pau* fue creada en 1999, con el propósito de organizar varias actividades académicas y de investigación relacionadas con la cultura de la paz, la prevención y transformación de conflictos, el desarme y la promoción de los derechos humanos.

La Escola está financiada básicamente por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) de la Secretaría de Cooperación Exterior y del Departamento para Universidades, Investigación y Sociedad de la Información. También recibe apoyos de otros departamentos de la Generalitat, de ayuntamientos, fundaciones y otras entidades. La *Escola* está dirigida por Vicenç Fisas, que a la vez es el titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Las principales actividades que realiza la *Escola de Cultura de Pau* son las siguientes:

- La **Diplomatura sobre Cultura de Paz** (postgrado de 230 horas lectivas y 70 plazas).
- Las **asignaturas de libre elección** "Cultura de paz y gestión de conflictos", y "Educar para la paz y en los conflictos".
- **Iniciativas de sensibilización e intervención en conflictos**, por las que se facilita el diálogo entre actores en conflicto.
- **Programa de Derechos Humanos**, que realiza un seguimiento de la coyuntura internacional en materia de derechos humanos, y en especial de aquellos ámbitos temáticos que actualmente marcan la agenda mundial, como la incidencia del terrorismo en el disfrute de todos los derechos o la responsabilidad social corporativa.
- **Programa de Educación para la Paz**, cuyo equipo promueve y desarrolla el conocimiento, los valores y las capacidades de la Educación para la Paz.
- **Programa de Música, Artes y Paz**, que se centra en la investigación de iniciativas artísticas que contribuyen a la construcción de la paz.
- **Programa de Desarme**, que trabaja diferentes temas del área del Desarme con una especial atención al microdesarme, los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex combatientes y el control de las exportaciones de armas.
- **Programa de conflictos y construcción de paz**, que realiza un seguimiento y análisis diario de la coyuntura internacional, en materia de conflictos armados, situaciones de tensión, crisis humanitarias, desarrollo y género, con objeto de realizar el informe anual Alerta!, informes quincenales, mensuales y trimestrales.
- **Programa de Procesos de Paz**, que realiza un seguimiento y análisis de los diferentes países con procesos de paz o negociaciones formalizadas, y de aquellos países con negociaciones en fase exploratoria. Dentro de este programa se enmarca el proyecto Colombia, dedicado a dar visibilidad a las iniciativas de paz para este país.
- **Programa de Rehabilitación Posbélica**, desde el que se lleva a cabo un seguimiento y análisis de la ayuda internacional en términos de construcción de la paz en contextos bélicos y posbélicos.

Escola de Cultura de Pau

Edifici MRA (Mòdul Recerca A)

Campus de la UAB

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 43 / Fax: +34 93 581 32 94

escolapau@uab.cat

<http://escolapau.uab.cat>



Edifici MRA (Mòdul Recerca A)
Campus de la UAB
08193 Bellaterra
(Cerdanyola del Vallès)
Barcelona, España

Tel.: +34 93 586 88 48
Fax: +34 93 581 32 94
escolapau@uab.cat
<http://escolapau.uab.cat>