

La consolidación de la paz y el autogobierno en el sur de Filipinas: avances, amenazas y retos

Jordi Urgell García

Investigador de la Escola de Cultura de Pau de la UAB
Nº28 / Marzo 2023

Apunts ECP de
Conflictes i Pau

Resumen

Cuando se cumplen exactamente cuatro años del establecimiento de la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (RABMM) en el sur de Filipinas, tanto la implementación del acuerdo de paz de 2014 entre el Gobierno y la insurgencia moro del MILF como la consolidación del autogobierno para el pueblo moro avanzan satisfactoriamente. El alto el fuego entre ambas partes es plenamente vigente (a pesar de algunas escaramuzas esporádicas); la relación entre el Gobierno central y el Gobierno de la región de Bangsamoro (liderada por el MILF en el periodo de transición) es cooperativa; el entramado institucional de la implementación del acuerdo de paz, con una alta participación de la comunidad internacional, es funcional; los niveles de violencia en la región han disminuido notablemente; el despliegue institucional y legislativo de la RABMM avanza más o menos según su calendario previsto; y hasta el momento se ha desmovilizado a más de la mitad de los 40.000 combatientes del MILF.

Sin embargo, varias voces recuerdan que en varios momentos de la historia reciente de Mindanao las hostilidades bélicas se han reanudado después de que se hubieran firmado y empezado a implementar importantes acuerdos de paz, y también advierten sobre algunos retos y amenazas que podrían revertir algunos de los avances conseguidos. Aunque en los últimos años se han reducido considerablemente los niveles de violencia provocados por los grupos armados opuestos al proceso de paz, lo cierto es que estos grupos han mostrado una gran resiliencia ante las operaciones de contrainsurgencia del Estado, la deslegitimación de su discurso y modus operandi por parte del MILF o la progresiva pérdida de influencia en el ámbito internacional por parte de Estado Islámico, al que la mayor parte habían jurado lealtad. Si bien estos grupos están actualmente mucho más atomizados que hace pocos

años, algunos análisis sostienen que un eventual fracaso del proceso de paz, así como una nueva decepción por parte de la ciudadanía respecto del funcionamiento y rendimiento de la RABMM podrían azucar nuevamente las condiciones para que tales grupos volvieran a fortalecerse y relegitimarse. Por otra parte, el MILF ha advertido que los retrasos y deficiencias en el apoyo socioeconómico a los combatientes que se están desmovilizando, así como el lento despliegue de otros aspectos clave de la llamada “normalización” del acuerdo de paz (como la transformación de los campamentos del MILF en áreas productivas, la concesión de una amnistía a ex combatientes por aquellos delitos vinculados al conflicto armado o la conformación de equipos mixtos de ex combatientes, soldados y policías para mantener la seguridad en determinadas áreas), pueden socavar la confianza en el proceso de paz de miles de sus ex combatientes y provocar serias dudas entre amplios sectores de la ciudadanía sobre los llamados “dividendos de paz”. Cabe destacar especialmente que la lentitud del proceso de desarme y desmovilización de combatientes del MILF (todavía quedan por hacerlo más de 15.000) genera inquietud en varios sectores de la población. Así, los gobernadores de la mayor parte de las provincias que conforman la RABMM consideran que la violencia y la inseguridad se han incrementado desde que el MILF lidera el Gobierno de Bangsamoro, especialmente en sus feudos históricos y advierten que algunos de los contenidos del acuerdo de paz dificultan que las autoridades locales y las fuerzas de seguridad del estado puedan cumplir con su cometido en términos de mantenimiento del orden y la seguridad. A pesar de todo ello, aunque en anteriores momentos la violencia a gran escala se haya reanudado incluso después de que se hubieran firmado acuerdos de paz de gran alcance y ambición, seguramente en la historia reciente nunca se había avanzado tanto en la implementación de un acuerdo ni en la creación de las condiciones que permitan la consolidación de la paz y el autogobierno en Mindanao.

Introducción

En marzo de 2023 se cumplen cuatro años del establecimiento de la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (RABMM), uno de los principales aspectos del Acuerdo de Paz que en 2014 firmaron el Gobierno de Filipinas y el grupo armado Frente Moro de Liberación Nacional (MILF, por sus siglas en inglés) para intentar poner fin a un conflicto armado de alta intensidad que se inició a finales de los años 60, pero que tenía raíces y antecedentes en los siglos precedentes. De hecho, bajo dominación de la Corona española (entre el siglo XVI y el 1898, cuando esta perdió Filipinas y otras dependencias coloniales en favor de Estados Unidos) y la Administración estadounidense (1898-1946), en Mindanao se vivieron largos y recurrentes periodos de rebelión y confrontación armada por parte de grupos moro para preservar su identidad e instituciones y para resistir los intentos de conquista territorial, dominación política, y homogeneización cultural.

En la fase contemporánea del conflicto, como mínimo desde el surgimiento del Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF, por sus siglas en inglés) a finales de los años 60, la clave de la resolución del conflicto ha sido el desarrollo de un marco institucional de autonomía y autogobierno para el pueblo moro (o Bangsamoro) que garantizara la preservación de su identidad y que diera salida y satisfacción a las demandas de autodeterminación expresadas históricamente por el nacionalismo moro. De hecho, más allá de las declaraciones y aspiraciones por parte del movimiento moro respecto del establecimiento de un estado independiente en el sur de Filipinas, todos los acuerdos políticos significativos que han firmado las principales insurgencias moro (MILF y MNLF) con sucesivos Gobiernos en los últimos 50 años (Acuerdo de Trípoli de 1976, Acuerdo de Yeddah de 1987; Acuerdo de Paz Final de 1996; Memorando de Entendimiento sobre los Territorios Ancestrales de 2008; Acuerdo Marco de Bangsamoro de 2012 y Acuerdo Integral sobre Bangsamoro de 2014) han pivotado sobre el concepto de autonomía y autogobierno para el pueblo Bangsamoro. A modo de ejemplo, el núcleo fundamental del acuerdo que alcanzaron el Gobierno de Ferdinand Marcos y el MNLF en Trípoli en 1976 era el establecimiento de un régimen autonómico que incluía 13 provincias de Mindanao. Sin embargo, el incumplimiento (o implementación unilateral) de tal acuerdo por parte de Marcos provocó la reanudación del conflicto armado y posteriormente la escisión de la insurgencia moro, con la creación del MILF.

En la fase contemporánea del conflicto, la clave de resolución del conflicto ha sido el desarrollo de un marco institucional de autonomía y autogobierno para el pueblo moro que garantizara la preservación de su identidad y que diera salida y satisfacción a las demandas de autodeterminación expresadas históricamente por el nacionalismo moro

Del mismo modo, tras el fin de la dictadura de Ferdinand Marcos en 1986, la restauración de la democracia y la aprobación de una nueva Constitución en 1987, el Estado filipino trató (unilateralmente) de acomodar las demandas y aspiraciones del movimiento moro a través de la creación, en 1989, de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM). Sin embargo, esta ya no incluía las 13 provincias contempladas en el Acuerdo de Trípoli de 1976, sino solamente las cuatro provincias que así lo decidieron en plebiscito. Aunque la firma del acuerdo de paz de 1996 con el MNLF provocó una reforma y ampliación de la RAMM y propició el nombramiento del fundador del grupo (Nur Misuari) como gobernador de la misma, existe un amplio consenso de que la RAMM no logró cumplir con sus objetivos fundacionales y fue considerado un “experimento fallido”. Así las cosas, las negociaciones entre el Gobierno y el MILF, que siguió activo tras el acuerdo de 1996, se centraron principalmente en el diseño de un régimen autonómico con mayor alcance geográfico y competencial.

Tras casi dos décadas de negociaciones y un intento fallido de acuerdo de paz en 2008 (Memorando de Entendimiento sobre los Territorios Ancestrales, declarado inconstitucional pocos días antes de su firma), el Gobierno y el MILF alcanzaron dos acuerdos de paz (Acuerdo Marco sobre Bangsamoro, 2012, y Acuerdo Integral sobre Bangsamoro, 2014) que prevén, entre otras cuestiones, el desarme, desmovilización y reintegración de unos 40.000 combatientes del MILF, y la creación de un nuevo marco institucional de autogobierno (la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, RABMM) que sustituya a la RAMM. Tras más tiempo y dificultades de las previstas (especialmente por el impacto político de la llamada masacre de Mamasapano en enero de 2015, en la que casi 70 personas murieron durante un enfrentamiento entre fuerzas de seguridad del Estado y miembros del MILF), y tras un arduo proceso de tramitación legislativa en el que se evidenció la reticencia y oposición de buena parte de la clase política filipina a la concesión de una autonomía genuina y significativa al pueblo moro, finalmente en 2018 el Congreso filipino aprobó la Ley Orgánica de Bangsamoro (BOL, por sus siglas en inglés), que trataba de recoger y regular los principales contenidos de los acuerdos de paz de 2012 y 2014. Tras ser ratificada en plebiscito a principios de 2019, en marzo de 2019 se oficializó el establecimiento de la RABMM (también conocida como Bangsamoro), una entidad jurídica con mayor cobertura geográfica (seis provincias y 63 municipios de la provincia adyacente de Cotabato), población, financiación y poder competencial

que la extinta RAMM. La BOL contemplaba un periodo de transición de tres años (2019-2022) en el que el MILF tendría mayoría en la denominada Autoridad de Transición en Bangsamoro. Ello implicaba la capacidad para designar a 41 de los 80 miembros del Parlamento de Bangsamoro y encabezar el Gobierno, convirtiéndose el líder del MILF, Ebrahim Murad, en el jefe del Ejecutivo de la RABMM.

En octubre de 2021, el presidente Duterte firmó una ley que autorizaba la extensión del período de transición por otros tres años (hasta el 2025) y posponía hasta la misma fecha la celebración de las primeras elecciones autonómicas en la RABMM, en las que se elegirá democráticamente a los miembros del Parlamento de Bangsamoro. Tal decisión de ampliar el periodo de transición se produjo tras varios meses en los que el MILF y algunos sectores y organizaciones de la sociedad civil en Mindanao argumentaron que los esfuerzos dedicados a la contención de la pandemia de la COVID habían centrado los esfuerzos del Gobierno, obstaculizando claramente el desarrollo institucional y legislativo de la nueva entidad autonómica y ralentizando la implementación del acuerdo de paz.¹ Aunque tal decisión generó protestas y reticencias tanto dentro como fuera de Mindanao – principalmente por considerar que no es democrático que un gobierno no electo liderado por una organización insurgente como el MILF siga rigiendo la RABMM por otros tres años–, otras voces consideran que la extensión del período de transición proporciona nuevas oportunidades para una mejor implementación del acuerdo de paz.²

Avances en la implementación del proceso de paz

Tras la firma del Acuerdo Integral de Bangsamoro en 2014, y muy especialmente desde la entrada en funcionamiento de la RABMM en marzo de 2019, ha habido avances muy significativos en el proceso de

paz. La Autoridad de Transición de Bangsamoro ha creado numerosas instituciones previstas en la BOL y ha aprobado una parte significativa de la legislación que se considera prioritaria para el desarrollo y funcionamiento del nuevo marco autonómico. Las relaciones entre el Gobierno y el MILF son aparentemente fluidas y cooperativas y los principales espacios de coordinación entre ambos funcionan con normalidad, como los Paneles de Implementación de la Paz³ o el Comité Conjunto de Normalización (que se ocupa de todos los aspectos vinculados a la llamada “Normalización” del proceso de paz, y que incluye cuestiones como el desarme, desmovilización y reintegración de combatientes del MILF, la disolución de grupos armados privados, la reconciliación, la justicia transicional, la transformación de los antiguos campamentos del MILF en zonas productivas, o la reconstrucción, rehabilitación e impulso socio-económico de determinadas regiones de Mindanao, entre otras cuestiones). En la misma línea, aunque siguen registrándose enfrentamientos esporádicos entre las Fuerzas Armadas o la Policía y determinados miembros o grupos del MILF, en términos generales el alto el fuego entre ambas partes es vigente y los mecanismos de supervisión del mismo son funcionales y efectivos, como el Comité de Coordinación del Cese de Hostilidades, los Grupos Conjuntos de Acción Ad Hoc o el Equipo de Supervisión Internacional.

Además del buen funcionamiento de los espacios de colaboración entre el Gobierno y el MILF, la relación entre los Gobiernos central y de la RABMM (la Autoridad de Transición de Bangsamoro) también ha sido constructiva, tanto durante la Administración de Duterte como, hasta el momento, con la de Marcos.⁴ Así parecen atestiguarlo la regularidad de las reuniones y los acuerdos alcanzados en el seno del Organismo de Relaciones Intergubernamentales –institución clave que regula la relación entre ambos ejecutivos,⁵ puesto que el funcionamiento de la RABMM depende en buena medida de la asignación presupuestaria del Estado– o del Comité Intergubernamental sobre Normalización,⁶ conformado

Tras casi dos décadas de negociaciones, el Gobierno y el MILF alcanzaron dos acuerdos de paz (Acuerdo Marco sobre Bangsamoro, 2012, y Acuerdo Integral sobre Bangsamoro, 2014) que prevén, entre otras cuestiones, el desarme, desmovilización y reintegración de unos 40.000 combatientes del MILF, y la creación de un nuevo marco institucional de autogobierno, la Región Autónoma Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, RABMM)

1. Bong S. Sarmiento, *Peace advocates press Congress anew to pass Bangsamoro extension bill*, MindaNews, 27 de mayo de 2021.
2. USIP, *The Philippines' Bangsamoro Transition Authority's Expectation Management Challenge*, 19 de julio de 2022; USIP, *Philippines: Seizing the Opportunity Offered by the Bangsamoro Transition Extension*, 5 de agosto de 2022; International Crisis Group, *The Philippines: Three More Years for the Bangsamoro Transition*, 29 de octubre de 2021.
3. Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity, *GPH, MILF Peace Implementing Panels reaffirm steadfast commitment to Bangsamoro peace process*, 7 de junio de 2022.
4. Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity, *Major milestones achieved under the Bangsamoro peace process 3 months into Marcos admin's term – Galvez*, 21 de septiembre de 2022.
5. Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity National, *Bangsamoro gov't intergovernmental relations body reach major agreements*, 24 de febrero de 2023.
6. Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity, *ICCMN highlights milestones in Bangsamoro peace process; body vows to sustain peacebuilding, dev't efforts*, 24 de junio de 2022.

por decenas de agencias y organismos de ambos gobiernos para avanzar en agenda de “normalización” del acuerdo de paz. También cabe destacar la creación del Foro Congreso de Filipinas - Parlamento de Bangsamoro, cuyo objetivo es coordinar, sincronizar y armonizar la agenda legislativa de ambas instituciones.

La solidez del proceso de paz en Mindanao también viene ilustrada por la plena y activa participación de la comunidad internacional en el entramado institucional vinculado a la implementación del acuerdo de paz. A modo de ejemplo, cabe destacar el Equipo de Supervisión Internacional (encargado de supervisar el alto el fuego entre el Gobierno y el MILF, y conformado por Malasia, Brunei Darussalam, Indonesia, Japón, Libia, Noruega y la UE), el International Decommissioning Body (encargado del proceso de desarme, desmovilización y reinserción del MILF, compuesto por los Gobiernos de Turquía, Noruega y Brunei Darussalam y por personal local designado por Manila y por el MILF), el Third Party Monitoring Team (encargado de la supervisión de la implementación del acuerdo de paz; liderado por un antiguo funcionario de la UE y conformado, entre otros miembros, por representantes de Asia Foundation o de la organización turca IHH Humanitarian Relief Foundation), el Fondo Fiduciario de Normalización en Bangsamoro (encargado de canalizar y coordinar la ayuda de la comunidad internacional destinada a la desmovilización de combatientes, transformación de campamentos del MILF en zonas productivas y de fomentar la reconstrucción y desarrollo de varias comunidades, y gestionado por el Banco Mundial) o el rol de Malasia como facilitador de las negociaciones entre el Gobierno y el MILF desde el año 2001. Respecto de esta última cuestión, aunque existen numerosos aspectos de la dimensión de “normalización” del proceso de paz que no se han implementado o que lo están siendo con retrasos y dificultades, cabe señalar que aproximadamente la mitad de los 40.000 combatientes contemplados en el acuerdo de paz ya han sido desmovilizados.

Más allá del desarrollo institucional y legislativo de la RABMM y de las relaciones de colaboración entre el Gobierno central y el MILF y la Autoridad Nacional de Bangsamoro, también cabe destacar la creciente cooperación entre el MNLF y el MILF y, por

consiguiente, la posibilidad de armonizar los acuerdos de paz logrados con ambos grupos insurgentes en 1996 y 2014, respectivamente. Hasta mediados de 2022, aproximadamente, la facción del MNLF liderada por el fundador del grupo y ex gobernador de la RAMM, Nur Misuari, se había negado a reconocer la legitimidad de los acuerdos de paz de 2012 y 2014 alcanzados por el Gobierno de Filipinas y por el MILF, por considerar que algunos de los compromisos incluidos en los mismos contravenían los contenidos del acuerdo de paz de 1996

entre el MNLF y el Gobierno. De hecho, Misuari había intentado impulsar una negociación directa con el Gobierno, facilitada por la Organización de la Conferencia Islámica (OIC, por sus siglas en inglés), para lograr la plena implementación del mencionado acuerdo de 1996. A pesar de que en las últimas décadas tanto la OIC como otros actores de la comunidad internacional habían impulsado la reconciliación y unidad del MNLF y el MILF, y de que incluso llegaron a celebrarse varios encuentros entre ambas organizaciones en el marco del Foro de Coordinación Bangsamoro, lo cierto es que la facción del MNLF liderada por Nur Misuari se había negado a reconocer el proceso de paz entre Manila y el MILF y, por tanto, a participar en los mecanismos e instituciones derivadas del mismo. Sin embargo, las otras dos facciones del MNLF, las lideradas por Muslimin Sema y Yusoph Jikiri, sí se habían mostrado partidarias de armonizar los procesos de negociación del MNLF y el MILF e incluso participaron en la Comisión de Transición de Bangsamoro,

el organismo encargado de elaborar un primer borrador de la Ley Orgánica de Bangsamoro. La situación de distancia y disenso estratégico en el seno del movimiento revolucionario moro cambió sustancialmente con la inclusión de varias personas cercanas a la facción del MNLF de Nur Misuari (incluyendo su hijo y su hija) en el Parlamento y el Gobierno de Bangsamoro de cara al segundo periodo de la etapa de transición (2022-25).⁷ De igual modo, familiares y personas cercanas a los otros dos líderes del MNLF también fueron designadas para formar parte del Gobierno o el Parlamento de Bangsamoro. De hecho, de los 80 miembros del nuevo Parlamento en Bangsamoro, 55 lo eran en representación de las dos organizaciones insurgentes (41 del MILF y 14 del MNLF).⁸ Cabe señalar que, al contrario de lo que hizo el MILF, en las elecciones presidenciales de mayo de 2022,

Más allá del desarrollo institucional y legislativo de la RABMM y de las relaciones de colaboración entre el Gobierno central y el MILF y la Autoridad Nacional de Bangsamoro, también cabe destacar la creciente cooperación entre el MNLF y el MILF y, por consiguiente, la posibilidad de armonizar los acuerdos de paz logrados con ambos grupos insurgentes en 1996 y 2014, respectivamente

7. Carolyn Arguillas, *Bangsamoro's “new” Cabinet: mostly reappointed; Misuari's daughter is Deputy Minister for Social Services*, MindaNews, 26 de septiembre de 2022.

8. Carolyn Arguillas, *Galvez: “BTA of a united BARMM” to “harmonize” all Bangsamoro peace agreements*, MindaNews, 3 de septiembre de 2022; Carolyn Arguillas, *Bangsamoro Transition Authority 2022 to 2025: MILF and MNLF reunited; Misuari's son and daughter among new MPs*, MindaNews, 12 de agosto de 2022.

Nur Misuari declaró públicamente su apoyo a Ferdinand Marcos Jr. (hijo del ex dictador Ferdinand Marcos) y a Sara Duterte (hija del presidente saliente Rodrigo Duterte, y que fue elegida vicepresidenta). En este sentido, tiene una alta significación histórica el encuentro que a principios de septiembre de 2022 mantuvieron Nur Misuari y Ebrahim Murad, siendo la primera reunión en más de dos décadas entre los líderes del MNLF y el MILF.⁹ La mayor implicación del MNLF en el proceso de paz es de suma importancia porque su presencia territorial e influencia social y política en el archipiélago de Sulu (conformado por tres de las seis provincias de la RABMM: Sulu, Tawi-Tawi y Basilan) es claramente superior a la del MILF; porque tiene determinada cercanía y ascendencia sobre algunos grupos armados que operan en Mindanao; porque dificulta alzamientos y episodios armados por parte de determinadas facciones del MNLF y porque evita la posibilidad, expresada en alguna ocasión por el Gobierno, de fragmentar territorialmente la región de Mindanao habitada mayoritariamente por población musulmana en función de la influencia ejercida por las dos grandes organizaciones insurgentes moro.¹⁰

Finalmente, otro de los aspectos que ha mejorado ostensiblemente con la implementación del acuerdo de paz es la notable reducción de los niveles de violencia en la región y la disminución de la capacidad operativa y la articulación entre ellos de los grupos armados que se oponen al proceso de paz, la mayoría de los cuales han jurado lealtad a Estado Islámico. Aunque la actividad de dichos grupos sigue suponiendo uno de las principales amenazas a la consolidación de la paz en la región, la situación ha mejorado sustancialmente respecto de la del año 2017, cuando una parte significativa de la ciudad de Marawi fue destruida tras los enfrentamientos durante cinco meses entre las Fuerzas Armadas y una alianza de grupos armados leales a Estado Islámico que la habían ocupado, en la que fue considerada la confrontación armada de mayor envergadura en Filipinas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Amenazas y retos en la implementación del Acuerdo de Paz y en la consolidación del autogobierno en Bangsamoro

Aunque tanto el Gobierno como el MILF han declarado en varias ocasiones su satisfacción por el avance de la implementación del acuerdo de paz y por la mejora de la situación en la región en términos de paz, seguridad, gobernabilidad y desarrollo, varias voces han señalado que la situación de creciente estabilidad no es irreversible, y que existen numerosos retos en la región que deben ser debidamente abordados a corto y medio plazo.¹¹ De hecho, existen antecedentes históricos en Mindanao en

Uno de los aspectos que ha mejorado ostensiblemente con la implementación del acuerdo de paz es la notable reducción de los niveles de violencia en la región y la disminución de la capacidad operativa y la articulación entre ellos de los grupos armados que se oponen al proceso de paz, la mayoría de los cuales han jurado lealtad a Estado Islámico

los que las hostilidades bélicas se reanudaron incluso si se había firmado (y en ocasiones se estaba implementando) un acuerdo de paz. En el caso del MNLF, las hostilidades bélicas prosiguieron después de cada uno de los tres principales acuerdos que firmaron con el Gobierno: tras el Acuerdo de Trípoli de 1976, después de que Ferdinand Marcos incumpliera los términos del acuerdo; tras el acuerdo de Yeddah en 1987, después de que el MNLF no acatará las previsiones para la creación de una autonomía en cuatro provincias de Mindanao en la Constitución de 1987; y, finalmente, tras el Acuerdo Final de Paz de 1996, después de que Nur Misuari considerara que este no se había implementado plenamente. En 2001, siendo Misuari gobernador de la RAMM, llevó a cabo un alzamiento armado a pocos días de las elecciones en las que supuestamente no sería reelecto, siendo detenido poco después

en Malasia. En 2013, tras varios años de negociaciones tripartitas entre el MNLF, el Gobierno y la OIC para la revisión de la implementación del acuerdo de paz de 1996, y pocos días después de haber declarado la República Bangsamoro, Nur Misuari instigó otro alzamiento armado y el sitio de la ciudad de Zamboanga durante casi un mes, por el que posteriormente fue acusado de rebelión y crímenes contra la humanidad. En cuanto al MILF, también existen precedentes en los que se ha reanudado el conflicto armado tras la firma de acuerdos significativos con el Gobierno. En el año 2000, el Gobierno de Joseph Estrada inició una guerra de alta intensidad contra el MILF, poco después de que ambas partes hubieran firmado un cese de hostilidades y un acuerdo marco para iniciar negociaciones de paz.

9. Carolyn Arguillas, Nur – Murad meeting: “A great day for the Bangsamoro homeland”, MindaNews, 12 de septiembre de 2022.

10. Carolyn Arguillas, Bangsamoro Parliament: no majority, ‘just one BTA’, MindaNews, 20 de septiembre de 2022.

11. Georgi Engelbrecht, The Bangsamoro peace process: Not taking the ceasefire for granted, The Pappler, 14 de septiembre de 2022.

Algunos años más tarde, en 2008, el Gobierno y el MILF alcanzaron un acuerdo de paz (denominado Memorando de Acuerdo sobre los Territorios Ancestrales), pero pocos días antes de su firma, la Corte Suprema lo anuló por considerar que algunas de sus previsiones eran inconstitucionales. Tal decisión, que vino precedida por una intensa campaña de sectores que se oponían a tal acuerdo, desató una de las etapas de mayor confrontación armada entre las Fuerzas Armadas y el MILF, que además sufrió una importante escisión (el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters, BIFF, todavía activo en varias partes de Mindanao Central).

Por tanto, a pesar de que la implementación del acuerdo de paz del 2014 se halla en un estadio relativamente avanzado, y aunque ambas partes han adelantado su intención de firmar el acuerdo de conclusión del proceso (“exit agreement”, en inglés) en 2025, actualmente existen en Mindanao varios retos y dificultades a corto y medio plazo.¹²

La relación entre el Gobierno central y el MILF y el Gobierno de Bangsamoro

En primer lugar, la elección de Ferdinand Marcos Jr. como nuevo presidente del país en las elecciones de mayo de 2022 plantea algunas incertidumbres acerca de su aproximación al proceso de paz en Mindanao y acerca de su compromiso con la plena implementación del acuerdo. En su dilatada carrera política, Marcos se había significado en varias ocasiones por su oposición a la concesión de una autonomía al pueblo Bangsamoro. A modo de ejemplo, a mediados de 2015, siendo senador (presidente del Comité sobre Gobierno Local), y en plena tramitación parlamentaria de la entonces llamada Ley Fundamental de Bangsamoro (posteriormente denominada Ley Orgánica de Bangsamoro), Marcos presentó un borrador alternativo a dicha ley que enmendaba hasta el 80% de la versión elaborada por la Comisión de Transición de Bangsamoro, por considerar que esta última era inconstitucional y podría producir un grave perjuicio al país. Además, algunas voces han puesto de relieve su condición de hijo de Ferdinand Marcos, el presidente que impuso la ley marcial en Mindanao y

Existen antecedentes históricos en Mindanao en los que las hostilidades bélicas se reanudaron incluso si se había firmado (y en ocasiones se estaba implementando) un acuerdo de paz

una dictadura en el país, y bajo cuyo mandato estalló el conflicto armado con el MNLF. Sin embargo, algunos líderes en Mindanao, como incluso el propio fundador del MNLF (Nur Misuari), señalaron que era injusto atribuir la ideología y legado de Ferdinand Marcos a su hijo y le mostraron públicamente su apoyo en las elecciones presidenciales de mayo de 2022. De hecho, en los mencionados comicios la práctica totalidad de clanes y dinastías políticas en la RABMM, que detentan el poder en la mayor parte de las provincias y municipios de la región, apoyaron a Marcos (y a Sara Duterte como vicepresidenta). Tras la abrumadora victoria electoral de Marcos y Duterte a escala nacional –y de alto apoyo cosechado en Mindanao y en la RABMM–,¹³ el apoyo público que el MILF brindó en campaña a la principal contrincante de Marcos –Leni Robredo–, comprometió y debilitó la posición del MILF respecto del nuevo Gobierno.¹⁴

Además, el partido político creado hace algunos años por el MILF, el Partido Unido de la Justicia de Bangsamoro (UBJP, por sus siglas en inglés), obtuvo unos resultados electorales relativamente pobres en los comicios del 9 de mayo de 2022, los primeros a los que concurría. El UBJP presentó candidaturas en solo el 40% de las localidades, renunciando a las provincias Tawi-Tawi y Lanao del Sur y concurriendo a pocas localidades en Sulu. En los bastiones tradicionales del MILF, el UBJP ganó la alcaldía a la ciudad de Cotobato (sede de la RABMM), pero perdió la elección decisiva a la gobernación de Maguindanao y solamente obtuvo puestos ejecutivos en nueve de los 36 municipios de Maguindanao a los que concurría, y en algunas ocasiones gracias a su alianza de facto con políticos tradicionales. Además, algunas figuras simbólicas del MILF, como el hijo del propio líder del MILF, perdieron sus respectivas batallas electorales, algunas de ellas incluso en los campamentos históricos del MILF. Según algunos análisis, tales resultados pusieron en tela de juicio la cohesión interna del MILF –algunos comandantes y cuadros medios del grupo desobedecieron las directrices dictadas por el Comité Central–, evidenciaron las dificultades de transitar de una organización armada a un partido político y pusieron de manifiesto que la percepción de la ciudadanía respecto del desempeño del MILF en las tareas de Gobierno era ambivalente.¹⁵ Respecto de esta última cuestión, si bien la respuesta de la Autoridad de Transición de

12. USIP, The Challenges Facing the Philippines' Bangsamoro Autonomous Region at One Year, junio de 2020; USIP, The Long Road to Peace in the Southern Philippines, 18 de enero de 2022.

13. International Crisis Group, The Philippines Votes the Marcos Dynasty Back into Power, 13 de mayo de 2022.

14. International Crisis Group, Ballots and Bullets in the Bangsamoro, 20 de junio de 2022.

15. Miyoko Taniguchi, From Rebels to Rulers: The Challenges of the Bangsamoro Government in Mindanao, The Diplomat, 12 de agosto de 2020.

Bangsamoro a la pandemia de la COVID-19 fue percibida como efectiva, el Gobierno de Bangsamoro habría tenido mayores dificultades para visibilizar los denominados dividendos de la paz.

Ante tal combinación de factores –pasado crítico de Marcos respecto de la autonomía en Bangsamoro; victoria electoral arrolladora con el apoyo de los principales clanes políticos de la región e incluso de algunas facciones del MNLF; debilidad electoral del MILF y apoyo del mismo a la principal rival de Marcos en las elecciones presidenciales–, algunas voces expresaron sus dudas sobre el enfoque de la nueva Administración respecto de la implementación del acuerdo de paz, sobre la sintonía política entre Manila y el MILF y sobre la coordinación institucional entre el Gobierno central y el de la RABMM, encabezado por el MILF. Algunos sectores expresaron su temor de que el nuevo Gobierno pudiera ralentizar u obstaculizar la implementación de determinados aspectos del acuerdo de paz, mientras que algunas voces advirtieron sobre la posibilidad de que el nuevo Gobierno intentara recompensar y fortalecer el rol de los clanes políticos tradicionales de Mindanao (muchos de ellos enfrentados históricamente al MILF)¹⁶ en detrimento del propio MILF, que encabeza el Gobierno de la RABMM de manera transitoria. Sin embargo, aún si es evidente que los posicionamientos ideológicos del Gobierno central están más alineados con los de otros actores influyentes en Mindanao que con el propio MILF, hasta el momento tanto las declaraciones como las decisiones de Manila denotan un compromiso con el proceso de paz y dan una cierta continuidad respecto de la administración anterior de Duterte.¹⁷ Algunos de los ejemplos que, de momento, ejemplifican el apoyo formal de Manila al proceso de implementación del acuerdo de paz son la renovación del Parlamento de Bangsamoro en agosto de 2022, y el nombramiento por parte del Gobierno, que designa a 39 de los 80 escaños, de personas que tratan de mejorar la representatividad del parlamento regional, tanto del MNLF como de grupos tradicionalmente excluidos de las

dinámicas políticas regionales. En los primeros meses de Gobierno de Marcos también se han registrado acuerdos y avances significativos en el seno de organismos importantes como los paneles de implementación de la paz de Ejecutivo y el MILF, el Organismo de Relaciones Intergubernamentales o el Comité Intergubernamental sobre Normalización. El presidente Marcos también renovó la cúpula de la Oficina del Consejero Presidencial sobre Paz, Reconciliación y Unidad (OPAPRU, por sus siglas en inglés)¹⁸ y declaró en varias ocasiones su pleno apoyo a la completa implementación del acuerdo de paz.¹⁹ Sin embargo, Marcos también instó al MILF a utilizar la extensión del periodo de transición (hasta 2025) para aprobar las leyes consideradas prioritarias para el pleno despliegue de la RABMM (Código Administrativo, el Código de Ingresos, el Código Electoral, el Código de Gobierno Local y el Código de Educación), y destacó que no habrá nuevas prórrogas del periodo de transición más allá del 2025.²⁰

En su dilatada carrera política, Marcos se había significado en varias ocasiones por su oposición a la concesión de una autonomía al pueblo Bangsamoro, por lo que su elección como nuevo presidente planteó algunas incertidumbres acerca de su compromiso con la plena implementación del acuerdo

El desarme y desmovilización de combatientes del MILF

El segundo aspecto que genera incertidumbre es la lentitud y dificultades con las que avanza el llamado proceso de normalización del acuerdo de paz, y muy especialmente el desarme, desmovilización y reintegración de los 40.000 combatientes del MILF.²¹ Tanto el MILF como el Third Party Monitoring Team (TPMT), encargado de la supervisión de la implementación del acuerdo, han lamentado en varias ocasiones la lenta implementación de la fase de normalización del proceso de paz de Bangsamoro y han señalado que esta debería discurrir en paralelo y de forma complementaria a la dimensión política del acuerdo de paz. Según el MILF, el impacto de la pandemia y la falta de asignación de recursos presupuestarios por parte del Gobierno central son los principales factores que explican el retraso en cuestiones clave como el apoyo socioeconómico a la reinserción a los combatientes desmovilizados y los

16. International Crisis Group, *Southern Philippines: Tackling Clan Politics in the Bangsamoro*, 14 de abril de 2020.

17. Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity, *Marcos administration vows continued, strong support to Bangsamoro peace process*, 23 de febrero de 2023; Edwin O. Fernandez, Sheila Mae De La Cruz y Taher Solaiman, *Marcos vows peace, 'historical justice' for Bangsamoro*, *The Inquirer*, 16 de septiembre de 2022.

18. Office of the Presidential Adviser on Peace, Reconciliation and Unity National, *PBBM appoints peace advocate as acting peace adviser to ensure continuity of administration's peace, reconciliation and unity agenda*, 21 de febrero de 2023.

19. Oficina del Presidente de la República de Filipinas, *PBBM reaffirms full, unwavering commitment to Bangsamoro peace process; urges BTA to pass key bills*, 15 de septiembre de 2022; Vito Barcelo y Vince Lopez, *President calls on military to support peace process in Bangsamoro*, *Manila Standard*, 17 de septiembre de 2022; Mussolini Lidasan, *Peace agreements and PBBM's move in BARMM*, *MindaNews*, 11 de agosto de 2022; *Bangsamoro Information Office, PBBM, the Bangsamoro, and the peace process*, 17 de septiembre de 2022.

20. Carolyn Arguillas, *Marcos to Bangsamoro Transition Authority: no more extension; election in 2025*, *MindaNews*, 12 de agosto de 2022.

21. International Crisis Group, *Southern Philippines: Keeping Normalisation on Track in the Bangsamoro*, 15 de abril de 2021; International Crisis Group, *The Normalization Process in the Bangsamoro Faces Rising Uncertainty*, 28 de abril de 2021.

programas de reconversión de los antiguos campamentos del MILF en áreas productivas.²² Por su parte, el TPMT también señaló que aún no se ha constituido la Comisión Nacional de Amnistía, por lo que no se ha cumplido con el otorgamiento de la amnistía a los miembros del MILF.²³

De todos los aspectos del proceso de normalización, el que genera mayor preocupación es el desarme y desmovilización de combatientes del MILF. En marzo de 2023, quedaban por desmovilizar unos 15.300 de los 40.000 combatientes previstos, y solamente se había registrado la entrega de unas 4.625 armas.

Aunque las primeras fases de dicho proceso se llevaron de acuerdo al calendario previsto, el impacto de la pandemia hizo que la tercera fase del mismo se llevara a cabo con retrasos significativos. A finales de febrero de 2023, cuatro gobernadores provinciales de la RABMM –los de Maguindanao, Sulu, Basilan y Tawi-Tawi– hicieron un llamamiento conjunto al presidente de Filipinas para pedir el desmantelamiento inmediato de todas las fuerzas del MILF, así como el aplazamiento de las elecciones municipales en la región –previstas el 30 de octubre– hasta que se complete dicho proceso.²⁴ Los mencionados gobernadores señalaron que los índices de violencia en determinadas regiones de la RABMM, y en especial en aquellas zonas con mayor influencia del MILF, son alarmantes. Además, según estos gobernadores, los llamados “mecanismos del proceso de paz” impiden que las fuerzas del orden puedan operar en aquellos territorios bajo influencia del MILF y que los gobiernos locales, la Policía y las Fuerzas Armadas de Filipinas puedan y hagan cumplir la ley. A modos de ejemplo, el comunicado citó un incidente reciente en la localidad de Maguing (Lanao del Sur) en la que 39 soldados de las Fuerzas Especiales del Ejército fueron desarmados y retenidos por miembros del MILF con el pretexto de que sus movimientos y operaciones no habían sido puestos en conocimiento del MILF ni estaban coordinados previamente. El llamamiento conjunto de los gobernadores que componen la mayor parte de la RABMM se produjo solamente días después de un ataque contra el gobernador de Lanao del Sur, Mamintal Adiong Jr., en el que él personalmente resultó herido y otras cuatro personas murieron. Por su parte, el MILF negó que en la RABMM y en las áreas de influencia y control del MILF se hayan incrementado notablemente los niveles de violencia y, además, no solamente

De todos los aspectos del proceso de normalización, el que genera mayor preocupación es el desarme y desmovilización de combatientes del MILF. En marzo de 2023, quedaban por desmovilizar unos 15.300 de los 40.000 combatientes previstos, y solamente se había registrado la entrega de unas 4.625 armas

desmintió categóricamente cualquier implicación en el ataque a Adiong –que atribuyó al narcotráfico y a grupos relacionados con ISIS–, sino que denunció los altos niveles de violencia política que sufrieron durante los comicios del 2022 algunos miembros del Partido Unido de Justicia de Bangsamoro (UBJP), el partido político del MILF.²⁵

En relación a este mismo asunto, algunos análisis han puesto de relieve la gran disparidad entre el número de combatientes a desmovilizar (40.000) y el número de armas a entregar (7.200) según el acuerdo de paz, sugiriendo que el MILF infló la cifra de combatientes para obtener mayor volumen de recursos vinculados al proceso de reintegración civil y también para aspirar a ocupar un mayor número de puestos en las fuerzas de seguridad en un futuro. Por otra parte, según estos mismos análisis, la cifra tan baja de armas que está previsto que entregue al MILF se debe principalmente al hecho de que el acuerdo de paz solamente contempla las armas en propiedad del grupo, y no las que son propiedad a título individual de combatientes del MILF. Además, algunas voces han señalado que el MILF podría estar entregando sus armas más antiguas y guardando (o vendiendo en el mercado negro) aquellas automáticas o más modernas, generando ello suspicacias sobre la posibilidad de que el MILF esté guardando

armas no declaradas como elemento de seguridad en el caso de que el proceso de implementación del acuerdo de paz no se desarrolle como estaba previsto. Todo ello, además, se produce en un contexto regional en el que históricamente ha habido una gran proliferación de armas ilícitas (unas 100.000, según el centro de investigación International Crisis Group).²⁶

Ante los temores e incertidumbres que provoca el retraso en la desmovilización de combatientes, el MILF remarcó que este proceso no tiene un calendario previsto y que su ejecución depende del cumplimiento de compromisos y acuerdos por ambas partes. En este sentido, el MILF reivindicó tres cuestiones que a su parecer son importantes. En primer lugar, la aceleración de los programas socioeconómicos de apoyo a la reinserción de excombatientes, cuyas cuantías están siendo en muchos casos inferiores a las acordadas y los plazos superiores a los estipulados. En la misma línea,

22. Anadolu Agency, *Lack of funds impeding post-insurgency normalization in Philippines' Bangsamoro: Top official*, 24 de marzo de 2022.

23. Carolyn Arguillas, *100 days of Marcos Jr.: still no National Amnesty Commission*, MindaNews, 10 de octubre de 2022.

24. Ferdinand B. Cabrera, *4 BARMM governors ask Palace to hasten decommissioning of MILF*, MindaNews, 24 de febrero de 2023.

25. USIP, *Philippines Bangsamoro Peace Process Normalization Track Hits Some Bumps*, 6 de septiembre de 2022.

26. International Crisis Group, *Southern Philippines: Keeping Normalisation on Track in the Bangsamoro*, 15 de abril de 2021.

el MILF también exige la transformación de los seis campamentos del MILF (en Maguindanao, Cotabato y Lanao del Sur) en comunidades pacíficas y productivas, así como la amnistía y el perdón de aquellos delitos relacionados con el conflicto armado.

El segundo aspecto que reivindica el MILF es la plena implementación de los llamados Equipos Conjuntos de Paz y Seguridad (JPTS, por sus siglas en inglés), un organismo creado por el acuerdo de paz de 2014 que prevé el despliegue de 6.000 efectivos (3.000 del MILF, 1.600 policías y 1.400 soldados) para preservar la paz y la seguridad en áreas de la RABMM mutuamente acordadas por el Gobierno y por el MILF. Entre otras funciones, los JPTS tienen asignadas la resolución de conflictos en el terreno; la identificación de grupos armados privados y de otros grupos armados en la región; o el control de armas. Según datos gubernamentales, hasta finales de 2022 se habían desplegado 19 de los 24 equipos previstos, algunos de ellos en regiones tan sensibles como la localidad de Ungkaya Pukan (provincia de Basilan), donde a mediados de noviembre de 2022 ocho personas murieron tras los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y el MILF. El despliegue de dichos equipos es simbólicamente importante porque implica la formación de contingentes del MILF en instalaciones militares gubernamentales y el patrullaje conjunto de soldados y ex rebeldes que hasta hace escasamente pocos años se estaban enfrentando militarmente. Además, el desempeño óptimo y efectivo de tales equipos puede incidir positivamente en el cumplimiento de otro aspecto importante del proceso de normalización como es el futuro reposicionamiento y tal vez reducción de tropas por parte del Estado en la RABMM.²⁷

Ante las críticas por la lenta desmovilización de combatientes y entrega de armas, el tercer aspecto que exige el MILF también es el desmantelamiento de grupos privados de seguridad al servicio de políticos u otros grupos de interés, alegando que el desarme y desmovilización de combatientes debe hacerse en

Ante las críticas por la lenta desmovilización de combatientes y entrega de armas, el MILF exige el desmantelamiento de grupos privados de seguridad al servicio de políticos u otros grupos de interés para evitar situaciones de desprotección e inseguridad de antiguos insurgentes

paralelo al desmantelamiento de dichos grupos privados para evitar situaciones de desprotección e inseguridad de antiguos insurgentes.²⁸ A mediados de 2021, el Gobierno identificó 155 grupos armados privados en todo el país –la mayor parte de los cuales en Mindanao–, en muchos casos contratados por políticos para intimidar o sembrar violencia contra opositores.²⁹ Históricamente, tales grupos han tenido un impacto notable en los altos niveles de violencia política que registra la región, especialmente en periodos electorales. Según estadísticas policiales, durante las elecciones generales de 2016, por ejemplo, hasta 50 personas murieron en actos de violencia relacionados con los comicios, mientras que otras 23 personas murieron y 50 resultaron heridas en las elecciones intermedias de 2019.³⁰ A modo de ejemplo de la influencia que tienen estos grupos armados en Mindanao, en noviembre de 2009, una milicia armada al servicio del clan de la familia Ampatuan (uno de cuyos miembros, Andal, era gobernador de la provincia de Maguindanao) asesinó a 58 personas (entre ellas 34 periodistas) que se dirigían a certificar la candidatura a gobernador de Maguindanao de Esmael Mangudadatu, que finalmente resultó elegido.

A pesar de las críticas del MILF, el Gobierno alega que en los últimos años ha habido un avance importante en el desmantelamiento de tales grupos gracias principalmente a la acción del Grupo de Trabajo Nacional para la Disolución de Grupos Armados Privados. De hecho, durante una reunión de dicho organismo celebrada en marzo de 2023, el Gobierno declaró que desde el primer trimestre del año ya no quedan grupos armados privados operando en la región de Mindanao Occidental.³¹ Manila, sin embargo, señaló que fuera de la RABMM también existen numerosos grupos armados de este tipo, y señaló que monitoriza la actividad de 22 de estas milicias y de otros 133 grupos que podrían entrar en la definición del grupo de trabajo.³² En diciembre de 2021, el Gobierno declaró haber disuelto a 14 de estos grupos³³ y posteriormente, en abril de 2022, Manila señaló que, ante la inminencia de las elecciones de mayo de 2022, dicha cifra se había incrementado a una veintena.³⁴

27. PNUD, *GPH-MILF and UNDP Turnover a New Joint Peacekeeping Station in Mamasapano*, 27 de marzo de 2022.

28. Ferdinand B. Cabrera, *MILF calls for disbandment of politicians' private armies*, The Rappler, 28 de febrero de 2023.

29. Jeffrey Maitem and Mark Navales, *Philippines Seeks to Disband 'Private Armed Groups' Ahead of 2022 Polls*, Benar News, 30 de junio de 2021.

30. Manila Standard, *May polls violence drops-PNP*, 7 de junio de 2019.

31. Franco Jose C. Baroña, *Task force eyes expansion of mandate*, The Manila Times, 21 de marzo de 2023.

32. Martin Sadongdong, *DND goes after private armed groups*, Manila Bulletin, 17 de marzo de 2023.

33. Angelica Garcia, *National task force disbands 14 private armed groups in BARMM, Region 12*, GMA News, 12 de diciembre de 2021.

34. Jeffrey Maitem y Froilan Gallardo, *Philippines disbands some private armed groups ahead of May 9 election*, Benar News, 24 de abril de 2022; Lade Jean Kabagani, *15 private armed groups in Mindanao neutralized: OPAPRU*, Philippines News Agency, 21 de abril de 2022; Neil Jayson Servallos, *PNP: Only 2 Of 138 Private Armed Groups Active*, One News, 25 de abril de 2022.

La actividad de grupos armados opuestos al proceso de paz

Una de las principales amenazas en la RABMM es la actividad de varios grupos armados que se oponen al proceso de paz, tanto por su capacidad para sostener determinados niveles de violencia como por la posibilidad de expandir una narrativa contraria al proceso de paz entre la población de la RABMM e incluso de atraer a sus filas a ex combatientes o civiles descontentos con el estatus quo.³⁵ Además, el hecho de que la mayor parte de dichos grupos jurara lealtad a Estado Islámico, principalmente entre 2014 y 2016, también confiere a dichos grupos mayores posibilidades de financiación y articulación, así como una ideología, discurso y simbología que trascienden las dinámicas locales del conflicto. El primero y más grande de dichos grupos es el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF), un grupo escindido del MILF en 2010 y que actualmente opera en las regiones centrales de Mindanao, principalmente en la provincia de Maguindanao. Tras la muerte en 2015 de su fundador, Ameril Umbra Kato, el grupo se fragmentó en dos facciones principales (lideradas respectivamente por el Comandante Karialan y el Comandante Bungos). Más recientemente, el BIFF ha sufrido la escisión de dos grupos que han jurado lealtad a Estado Islámico y que, al contrario que el BIFF, lleva a cabo ataques contra población civil.³⁶ Uno de los dos líderes de estos grupos escindidos, Salahuddin Hassan, llegó a ser designado como emir en Filipinas por parte de Estado Islámico, pero tanto él como su sucesor murieron en combate a finales de 2021. El segundo de los grupos que se oponen al proceso de paz es Abu Sayyaf, creado a principios de los años noventa y que tiene sus bastiones principales en el archipiélago de Sulu, principalmente en las provincias de Sulu y Basilan. Históricamente había sido muy activo militarmente y había incurrido de manera frecuente en prácticas como la piratería o el secuestro (incluyendo decenas de personas extranjeras). Manila incrementó sus operaciones de contrainsurgencia contra el grupo después de que uno de sus líderes, Isnilon Hapilon, fuera designado por Estado Islámico como emir y la persona responsable de articular la coordinación de los distintos grupos que habían jurado lealtad al Califato en el Sudeste

Una de las principales amenazas en la RABMM es la actividad de varios grupos armados que se oponen al proceso de paz, tanto por su capacidad para sostener determinados niveles de violencia como por la posibilidad de expandir una narrativa contraria al proceso de paz entre la población de la RABMM e incluso de atraer a sus filas a ex combatientes o civiles descontentos con el estatus quo

Asiático, y más aún después de que algunas facciones del grupo participaran activamente en la ocupación de la ciudad de Marawi en 2017 y la batalla posterior contra las Fuerzas Armadas, que duró cinco meses y provocó la destrucción de una parte significativa de la ciudad. Sin embargo, tras la batalla de Marawi, el grupo está fragmentado en distintas células pequeñas y debilitadas, y agrupadas principalmente bajo las facciones lideradas por Radullan Sahiron, combatiente histórico de la insurgencia moro, y Mundi Sawadjaan, que a partir del año 2018 instigó varios atentados suicidas por parte principalmente de ciudadanos extranjeros. El tercer grupo que opera en la RABMM es el llamado Grupo Maute, que opera principalmente en las provincias de Lanao del Norte y Lanao del Sur, y que alcanzó su cénit durante la mencionada batalla de Marawi, durante la que la mayor parte de sus líderes murieron. Desde entonces sus niveles de actividad han disminuido considerablemente, pero fuentes gubernamentales advierten que el grupo sigue suponiendo una amenaza a la seguridad nacional y que sigue reclutando nuevos miembros, principalmente entre ex combatientes del MILF frustrados con el proceso de desmovilización o personas que, tras la destrucción de Marawi, viven en campamentos de personas desplazadas. Fuera de la RABMM estrictamente también operan algunos grupos armados, como Ansar al-Khilafah, que mantiene lazos con grupúsculos de crimen organizado (como el Grupo Nilong) en la provincia de Cotobato Sur.³⁷

Para entender la magnitud histórica del conflicto, se estima que unas 150.000 personas han fallecido desde principios de los años 70. Según International Alert³⁸, en la década entre 2011 y 2020 se registraron 22.808 incidentes de conflicto violento y un total de 8.827 muertes. Maguindanao (que en 2022 se dividió en Maguindanao del Norte y del Sur tras un plebiscito) concentró el 47% de los episodios de violencia y el 38% de las víctimas mortales, seguida de Lanao del Sur (29% de las víctimas mortales). Por tanto, las provincias insulares de la RABMM (Basilan, Sulu y, especialmente, Tawi-Tawi) tuvieron una incidencia del conflicto armado muy inferior a las de las regiones centrales de Mindanao, con una superficie y población muy superiores a las de las mencionadas provincias insulares de la RABMM. En cuanto a la evolución de los niveles de violencia en la

35. USIP, *Examining Local Grievances and Militant Groups in the Southern Philippines*, 1 de febrero de 2022.

36. International Crisis Group, *Southern Philippines: Keeping Normalisation on Track in the Bangsamoro*, 15 de abril de 2021; International Crisis Group, *The Normalization Process in the Bangsamoro Faces Rising Uncertainty*, 28 de abril de 2021.

37. International Crisis Group, *Addressing Islamist Militancy in the Southern Philippines*, 16 de marzo de 2022.

38. International Alert, *Conflict's Long Game: A Decade of Violence in the Bangsamoro*, 5 de agosto de 2022.

región, estos han disminuido muy claramente desde el año 2017 hasta alcanzar unos mínimos históricos en los últimos años. A modo de ejemplo, el número de víctimas mortales en 2020 atribuibles al conflicto armado se habían reducido en aproximadamente dos terceras partes respecto del año 2017. Según el centro de investigación International Crisis Group, en 2021 los enfrentamientos armados entre las Fuerzas Armadas y los grupos armados anteriormente mencionados provocaron menos de 100 víctimas mortales, aproximadamente la mitad que en años anteriores. Según el centro de investigación ACLED, en 2022 en la RABMM hubo 168 víctimas mortales relacionadas con el conflicto armado, mientras que en el año 2017 habían sido más de 2.000.

Varios son los principales motivos para entender la reducción de la actividad armada y la capacidad operativa de los diversos grupos armados en la RABMM en los últimos años. En primer lugar, la batalla de Marawi, que se prolongó durante cinco meses y provocó la atención y reacción de la comunidad internacional, supuso un punto de inflexión en la respuesta del Estado a tales grupos armados. Además de imponer la ley marcial en Mindanao durante varios meses, el Gobierno de Rodrigo Duterte incrementó drásticamente sus operaciones de contrainsurgencia, incluyendo el uso de ataques aéreos. Si bien durante la batalla de Marawi varios de los principales líderes del Grupo Maute y Abu Sayyaf, así como de los combatientes foráneos, murieron o fueron detenidos, las posteriores operaciones de contrainsurgencia descabezaron a algunos de los grupos armados y provocaron su dispersión y fragmentación en pequeñas células más aisladas y vulnerables a la acción de las fuerzas de seguridad del Estado. Tales operaciones de contrainsurgencia contra los grupos islamistas se vieron reforzadas por la aprobación, en el año 2020, de la Ley de Antiterrorismo, que permite mayor margen de maniobra a las fuerzas de seguridad del Estado y dificulta la financiación de los grupos armados identificados en dicha ley, pero que ha sido criticada recurrentemente por organizaciones de derechos humanos. Además del incremento de las operaciones militares y la aprobación de una nueva legislación antiterrorista, el Gobierno de Filipinas también incrementó notablemente los proyectos de desarrollo en el ámbito local y comunitario y, especialmente, los programas de apoyo a los combatientes que se rindieran o entregaran. A modo de ejemplo, a principios de noviembre de 2022, el Gobierno declaró que solamente desde el mes de julio, coincidiendo con el inicio del mandato del nuevo presidente, Ferdinand Marcos Jr., más de 1.100 excombatientes se habían rendido o entregado, incluyendo a cientos de combatientes del BIFF, Abu Sayyaf o el Grupo Maute, también conocido como Dawlah Islamiyah Lanao. Según el Gobierno, las

cifras de desmovilizaciones de combatientes del año 2022 fueron ligeramente superiores a las de años precedentes. En 2020 y 2021 se entregaron o rindieron 372 miembros de Abu Sayyaf y 418 del BIFF.

Por otra parte, el hecho de que, en términos generales, el acuerdo de paz se esté implementando satisfactoriamente, de que se haya creado la RABMM y de que las dos insurgencias históricas en Mindanao, el MNLF y especialmente el MILF, se estén involucrando plenamente en la transición a la paz y en la gobernanza del pueblo bangsamoro, sin duda contribuyen a diluir o revertir algunos de los agravios históricos del pueblo moro y de las causas de fondo que provocaron el surgimiento del conflicto armado y alimentaron su continuidad durante décadas. A pesar de que los retrasos en la implementación de determinados aspectos del acuerdo de paz estén provocando la frustración de algunos colectivos en Bangsamoro, la consolidación de un marco de autogobierno para el pueblo bangsamoro debería propiciar mecanismos para ir abordando progresivamente las causas profundas del conflicto y, por tanto, reducir los niveles de descontento y agravio de la población y las motivaciones para la insurgencia armada. Uno de los aspectos en los que precisamente más ha incidido el Gobierno de Bangsamoro –la Autoridad de Transición de Bangsamoro– tras su creación en 2019 es la llamada “gobernanza moral” y la visibilización de los llamados “dividendos de paz” para así demostrar a la población bangsamoro los beneficios de la paz y del autogobierno. En este sentido, el Gobierno de Bangsamoro ha llevado a cabo una intensa agenda de proyectos de desarrollo y ha lanzado numerosos programas de apoyo a la reintegración de excombatientes. Además, cabe recordar que entre tanto el MILF como el MNLF mantienen vínculos familiares o comunitarios con miembros del BIFF, Abu Sayyaf o el Grupo Maute, lo cual les confiere una mayor cercanía, afinidad o ascendencia sobre dichos grupos. A modo de ejemplo, en algunas ocasiones ambas organizaciones han llevado a cabo negociaciones informales con determinadas personas o facciones de los grupos armados islamistas, o bien han facilitado la rendición de combatientes o la entrega de armas. En paralelo, tanto la Autoridad de Transición de Bangsamoro como miembros del MILF y del MNLF han tenido un discurso muy crítico respecto de la deriva ideológica y modus operandi de algunos de los grupos que operan en la región, tratando de deslegitimar sus objetivos ante la ciudadanía y haciendo llamamientos constantes a la deserción de sus combatientes.

El tercer factor que probablemente explica la menor capacidad operativa de los grupos armados opuestos al proceso de paz y la reducción de los niveles de violencia en Mindanao es la progresiva pérdida de influencia de

Estado Islámico. Del mismo modo que la irrupción de Estado Islámico en Siria e Iraq y su declaración del califato en 2014 sin duda fueron un catalizador para la mayor coordinación y visibilidad de grupos armados en Mindanao, el declive militar e ideológico de dicha organización en los últimos años ha mermado la financiación internacional de dichos grupos y ha dificultado la llegada de combatientes extranjeros a Mindanao. De igual forma, las perspectivas de que Mindanao se erigiera en el epicentro de una provincia del Califato en las áreas del Sudeste Asiático de mayoría musulmana confirieron a los grupos armados en la región una mayor visibilidad mediática y unos mayores incentivos y recursos para la cooperación entre ellos. Buena prueba de ello fue la designación de varios emires en Mindanao por parte de Estado Islámico para articular el corpus ideológico, la estrategia política y la actividad armada de los grupos que habían jurado lealtad al Califato; o bien la cooperación entre varios de ellos en el ataque a la ciudad de Marawi en 2017. Sin embargo, tras las derrotas sufridas en Iraq y Siria, la influencia de Estado Islámico a nivel global, también en el Sudeste Asiático y en Filipinas, disminuyó, lo cual repercutió en una menor afluencia de combatientes extranjeros y de fondos económicos.³⁹

A pesar de la clara disminución de los niveles de violencia en la RABMM en los últimos años y del impacto que han tenido en los grupos armados que se oponen al proceso de paz la estrategia de contrainsurgencia del Estado, la consolidación institucional de la RABMM, los avances en la implementación del acuerdo de paz, la deslegitimación del discurso y modus operandi por parte del MILF y del MNLF y el declive de la influencia de Estado Islámico en todo el mundo y en el Sudeste Asiático, lo cierto es que los grupos armados que operan en Mindanao tienen una mayor resiliencia de la esperada y siguen suponiendo, según algunos análisis, una seria amenaza para la consolidación de la paz en Mindanao. Aunque los niveles de confrontación armada se han reducido claramente en los últimos años, los niveles de violencia en algunas regiones de la BARMM siguen siendo elevados. Según ACLED, en 2022 se registró la muerte de 168 personas en relación al conflicto armado. El International Crisis Group sostiene que algunos de estos grupos han sabido sacar provecho de los nexos que existen en la región entre política, vínculos clánicos y comunitarios y economías ilícitas para tejer alianzas con grupos locales de crimen organizado o incluso con milicias al servicio de grupos políticos. En el caso de Abu Sayyaf, que es más un conglomerado de células autónomas que no una organización insurgente clásica, mantiene sólidos vínculos con población civil, hasta el punto de

que algunos de sus miembros tienen sus profesiones (en muchos casos campesinos o pescadores) y se unen a la actividad armada del grupo de forma circunstancial.

Otro de los factores por los que los grupos armados de inspiración islamista que operan en Mindanao suponen una amenaza a la estabilidad y la consolidación de la paz en la RABMM es que el discurso de dichos grupos pueda seguir siendo atractivo para algunos colectivos. Cabe tener en cuenta que las provincias que conforman la RABMM siguen siendo las que concentran las tasas de pobreza más altas del país. Ante las dificultades que está atravesando la implementación del acuerdo de paz, en especial el proceso de desmovilización de combatientes, algunas personas podrían expresar su frustración acercándose a tales grupos. Ante la falta de apoyo económico a los procesos de reintegración a la vida civil, personas que han dedicado buena parte de su vida a la lucha armada, podrían considerar el enrolamiento en tales grupos armados como una opción para ganarse la vida. Según algunos análisis, en las últimas décadas grupos como Abu Sayyaf han obtenido cuantiosos recursos de actividades como la piratería, el secuestro o la extorsión, mientras que otros, como el Grupo Maute, tienen abundantes recursos económicos (procedentes de la ocupación de varias partes de la ciudad de Marawi durante cinco meses en 2017) para seguir reclutando combatientes, especialmente en las personas que tuvieron que abandonar la ciudad en 2017 y que a día de hoy siguen residiendo en campamentos de personas desplazadas por la lenta reconstrucción de la ciudad. Finalmente, aún si la influencia de Estado Islámico en Mindanao es claramente inferior a la de años anteriores, algunos grupos en la región siguen obteniendo réditos políticos y religiosos de erigirse en aliados (o parte) de dicha organización y defender el establecimiento del Califato en el Sudeste Asiático. Así, en marzo de 2022, las Fuerzas Armadas declararon que Fahrudin Hadji Satar –alias Abu Zacariah, líder del Grupo Maute– había sido designado como nuevo líder de Estado Islámico en la región y nuevo emir en el Sudeste Asiático.

Gobernabilidad inclusiva en una región plural y fragmentada geográficamente

Uno de los principales retos que tiene ante sí el MILF y la Autoridad de Transición de Bangsamoro es construir una gobernanza inclusiva y representativa de la enorme

39. International Crisis Group, *Addressing Islamist Militancy in the Southern Philippines*, 16 de marzo de 2022.

pluralidad de la RABMM. Aún si la superficie de esta no es especialmente extensa (unos 38.000 km², en los que viven unos 4,5 millones de personas), su composición demográfica y conformación geográfica son especialmente complejas. Aunque la palabra bangsamoro (pueblo o nación moro) pueda denotar una cierta homogeneidad, lo cierto es que es un concepto que alude a 13 grupos etnolingüísticos musulmanes. Algunos de estos grupos (como los maguindanaos, maranaos o iranuns) han habitado históricamente las regiones centrales de Mindanao (Maguindanao o Lanao del Sur), mientras que otros (tausug, yakan o sama) se concentran principalmente en las provincias del archipiélago de Sulu. Además, existe población moro en Mindanao más allá de las fronteras de la RABMM; así como en otras regiones de Filipinas. Por otra parte, dentro de la RABMM también hay cinco grupos indígenas que no se identifican como moro (y que comúnmente se conocen como lumad), el principal de los cuales es teduray-lambangian. Además, en la RABMM existe una proporción significativa de personas católicas, a las que a menudo se las denomina “colonas”. A lo largo del siglo XX, la proporción de población católica residente en Mindanao se ha incrementado hasta el punto de ser mayoritaria en la mayor parte de provincias de Mindanao. Solamente a modo de ejemplo, cuando el MNLF y el Gobierno firmaron el acuerdo de paz de Trípoli de 1976, este preveía la creación de una autonomía para el pueblo moro que incluía 13 provincias de Mindanao, pero poco más de una década más tarde, cuando en 1989 se votó en plebiscito la conformación geográfica de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán, solamente cuatro provincias –de mayoría musulmana– votaron a favor de su inclusión en tal región. Ya antes de los años 70, y durante varias décadas, se registraron grandes movimientos de población mayoritariamente católica de Luzón (norte) y Visayas.⁴⁰

Además de la gran pluralidad demográfica y cultural en la RABMM, existen otras líneas de fragmentación y división. Representantes políticos de las provincias del archipiélago de Sulu a menudo han denunciado ciertos agravios respecto del trato dispensado a sus territorios por parte de la RAMM y, posteriormente, de la RABMM. En la misma línea, existe una cierta fragmentación demográfica y territorial en cuanto a la composición y feudos de apoyo a las dos insurgencias moro históricas. Mientras que el MNLF tenía un mayor apoyo social en Sulu y un sólido arraigo entre la población tausug, el MILF tenía mayor influencia en las regiones del Mindanao Central y entre la población maguindanao y maranao. De hecho, algunos

análisis sostienen que en decisión del MILF de escindirse del MNLF no solamente influyeron decisiones políticas y estratégicas, sino también cuestiones de orden cultural y étnico. Otro vector de fragmentación política y social es la preeminencia que la política local de Mindanao concede a los vínculos familiares y clánicos. De hecho, algunos clanes en Mindanao han dominado las instituciones y los resortes del poder económico en algunas regiones de la RABMM durante décadas.⁴¹ Tales vínculos y lealtades alrededor del clan y la familia explican, por ejemplo, los enfrentamientos entre facciones de la misma organización insurgente (del MILF; o del MNLF), o determinadas alianzas aparentemente antinaturales, como el apoyo que Nur Misuari brindó a Ferdinand Marcos o la colaboración de determinados cuadros del MILF con clanes políticos tradicionalmente opuestos al MILF. La preeminencia de las lealtades clánicas en Mindanao y su influencia en las dinámicas políticas locales también explica en buena medida el fenómeno conocido como *rido* (enfrentamientos clánicos o familiares por cuestiones varias que abarcan desde conflictos de honor y rencores personales hasta contenciosos de tierras). Finalmente, cabe señalar que otro de los ejes de conflicto en Mindanao ha enfrentado a grupos y organizaciones moro con pueblos indígenas, principalmente por cuestiones vinculadas a la tenencia de tierras. Aunque la definición que hace la Ley Orgánica de Bangsamoro del concepto bangsamoro es amplia e inclusiva (en el sentido de que incluye a grupos no musulmanes pero que se identifican como moros), lo cierto es que hay aspiraciones territoriales (los llamados dominios ancestrales) del pueblo moro y los lumad que se solapan y son potencialmente conflictivos. De igual modo, organizaciones lumad han denunciado reiteradamente la desposesión de sus territorios por parte de empresas de distinto signo, especialmente extractivas.⁴² En este sentido, algunas voces críticas consideran que la toma de decisiones en el seno del MILF es todavía demasiado centralizada, opaca y vertical, y que ello afecta a la acción de gobierno de la Autoridad de Transición de Bangsamoro y a la capacidad del MILF de transitar de una organización insurgente a partido político con capacidad para desarrollar desde posiciones de responsabilidad institucional el pleno autogobierno que contempla el acuerdo de paz.

Ante tal escenario, uno de los principales retos de la Autoridad de Transición de Bangsamoro en los próximos años es impulsar una gobernanza inclusiva, participativa y representativa de la pluralidad de la RABMM.⁴³ Aunque la extensión del periodo de transición y la renovación de la composición del Parlamento y el Gobierno de Bangsamoro

40. International Crisis Group, *Souther Philippines: Fostering an Inclusive Bangsamoro*, 16 de febrero de 2022.

41. USIP, *The Importance of Settling Clan Feuds for Peace in the Philippines' Bangsamoro Region*, 30 de agosto de 2022.

42. USIP, *Examining Inclusivity in the Southern Philippines*, 25 de enero de 2022.

43. USIP, *Philippines: Seizing the Opportunity Offered by the Bangsamoro Transition Extension*, 5 de agosto de 2022.

han posibilitado una mayor inclusión de varios grupos y colectivos, el fomento de una gobernanza inclusiva, o de la llamada "gobernanza moral" (una combinación de principios de transparencia y eficiencia en la gestión pública con algunos postulados islámicos), no solamente pasa por dotar de mejor representación institucional a toda la diversidad demográfica de la RABMM, sino también propiciar mecanismos de participación efectivas y acceso a recursos, empleos, becas, o proyectos de desarrollo comunitario, por ejemplo. Así, según el International Crisis Group,⁴⁴ es importante abrir oficinas gubernamentales y fomentar proyectos de desarrollo en las tres provincias del archipiélago de Sulu; garantizar la identidad indígena no moro a través de la aprobación de una legislación que esté en sintonía con la ley nacional sobre pueblos indígenas; iniciar conversaciones con comunidades lumad acerca de la propiedad colectiva y el uso comunal de la tierra dentro de sus "dominios ancestrales"; iniciar un inventario de las tierras en conflicto entre población moro y lumad –la principal fuente de tensión y violencia entre ambas comunidades—y acordar mecanismos de gestión de conflictos a escala comunitaria; dotar de mayor financiación y incrementar la acción del gobierno del ministerio de pueblos indígenas en el seno de la Autoridad de Transición de Bangsamoro; garantizar los derechos y canalizar las demandas de la minoría católica en la RABMM; fomentar una mayor participación de las mujeres, aprobar la legislación pendiente sobre género y desarrollo, o incluir la sensibilidad al género en el diseño y ejecución de políticas públicas en la RABMM. En la misma línea, la expansión del periodo de transición y la inclusión de destacados miembros del MNLF en cargos públicos debería posibilitar un mayor compromiso del MNLF en su conjunto hacia el proceso de paz, y fomentar una mayor unidad interna en el seno del grupo. La corresponsabilidad en la acción de gobierno debería minimizar o posponer las diferencias políticas y estratégicas de ambos grupos a medidas que se aproximen las elecciones de 2025, las primeras en la historia de la RABMM, y las que concurrirán por separado los partidos políticos de ambos grupos (el UBJP en representación del MILF y el Partido Bangsamoro en representación del MNLF).

Conclusiones

Tanto el Gobierno y el MILF como los organismos de supervisión del proceso de paz –algunos de ellos con una importante presencia de la comunidad internacional– han expresado su satisfacción por la implementación del acuerdo de paz que firmaron Manila y el MILF en 2014. A pesar de las dificultades y retrasos que se vivieron durante la tramitación parlamentaria de la Ley

Orgánica de Bangsamoro (la traslación legislativa del acuerdo de paz, y el marco sobre el que se fundamentan todos los aspectos del proceso de paz), finalmente esta fue aprobada en 2018. En 2019, tras un plebiscito, se creó la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán, liderada por el MILF en su fase de transición. Dicho periodo de transición finalizaba en 2022, pero fue prolongado hasta el 2025 porque tanto el MILF como el Gobierno central consideraron que el impacto de la pandemia había ralentizado el despliegue institucional y legislativo y la acción de gobierno de la RABMM. Dicha prolongación del mandato de la Autoridad de Transición de Bangsamoro hasta la convocatoria de los primeros comicios para conformar la composición del Parlamento de Bangsamoro ofrece nuevas oportunidades para impulsar la agenda todavía pendiente del acuerdo de paz y para corregir aquellos aspectos que hasta el momento han generado inquietud e incertidumbre. Hasta el momento, tanto las relaciones entre el MILF y el Gobierno como entre el Gobierno central y el de Bangsamoro han sido cooperativas, y los mecanismos y espacios de articulación entre ambas partes, en los que la comunidad internacional participa activamente, han funcionado satisfactoriamente. La Autoridad de Transición de Bangsamoro está impulsando el despliegue institucional y legislativo de la RABMM y su desempeño desde el punto de vista de la acción de gobierno es percibido como satisfactorio en varias áreas. La ampliación del periodo de transición y la renovación del Parlamento de Bangsamoro ha permitido una mayor representación de la pluralidad étnica de Mindanao, una mayor participación de las mujeres y una mayor presencia del MNLF en las instituciones, lo que a su vez posibilita una mejor armonización de los procesos de paz entre ambos grupos y de los contenidos de los acuerdos de paz firmados en 1996 (MNLF) y el 2014 (MILF).

Sin embargo, aún si las bases para la consolidación de la paz y el autogobierno en la RABMM parecen sólidas, existen algunos análisis que advierten sobre algunos retos y amenazas que podrían revertir algunos de los avances conseguidos, y que también recuerdan que en varios momentos de la historia reciente de Mindanao las hostilidades bélicas se han reanudado después de que se hubieran firmado y empezado a implementar importantes acuerdos de paz. Aunque en términos generales el acuerdo de cese de hostilidades entre el Gobierno y el MILF es plenamente vigente, siguen registrándose algunos enfrentamientos entre ambas partes, así como entre facciones del propio MILF o entre estas y algunos grupúsculos del MNLF. Además, la lentitud del proceso de desarme y desmovilización de combatientes del MILF (todavía quedan por hacerlo más

44. International Crisis Group, *Souther Philippines: Fostering an Inclusive Bangsamoro*, 16 de febrero de 2022.

de 15.000) genera inquietud en varios sectores de la población. Además, los gobernadores de la mayor parte de las provincias que conforman la RABMM consideran que algunos de los contenidos del acuerdo de paz dificultan que las autoridades locales y las fuerzas de seguridad del Estado puedan cumplir con su cometido en términos de mantenimiento del orden y la seguridad. Dichos responsables políticos también consideran que la violencia y la inseguridad se han incrementado desde que el MILF lidera el Gobierno de Bangsamoro, especialmente en sus feudos históricos.

Por su parte, el MILF ha advertido que los retrasos y deficiencias en el apoyo socioeconómico a los combatientes que se están desmovilizando, así como el lento despliegue de otros aspectos clave de la llamada “normalización” del acuerdo de paz (como la transformación de los campamentos del MILF en áreas productivas, la concesión de una amnistía a ex combatientes por aquellos delitos vinculados al conflicto armado o la conformación de equipos mixtos de ex combatientes, soldados y policías para mantener la seguridad en determinadas áreas), pueden socavar la confianza en el proceso de paz de miles de sus ex combatientes y provocar serias dudas entre amplios sectores de la ciudadanía sobre los llamados “dividendos de paz”.

Por otra parte, aunque en los últimos años se han reducidos considerablemente los niveles de violencia

provocados por los grupos armados opuestos al proceso de paz, lo cierto es que estos grupos han mostrado una gran resiliencia ante las operaciones de contrainsurgencia del Estado, la deslegitimación de su discurso y modus operandi por parte del MILF o la progresiva pérdida de influencia en el ámbito internacional por parte de Estado Islámico, al que la mayor parte habían jurado lealtad. Si bien estos grupos están actualmente mucho más atomizados que hace pocos años, algunos análisis sostienen que un eventual fracaso del proceso de paz, así como una nueva decepción por parte de la ciudadanía respecto del funcionamiento y rendimientos de la RABMM (como ya sucedió con su la antecesora, la RAMM), podrían azuzar nuevamente las condiciones para que tales grupos volvieran a fortalecerse y relegitimarse. Ante tal escenario, uno de los retos principales del MILF y del Gobierno de Bangsamoro en su conjunto es impulsar una gobernabilidad inclusiva, que refleje la enorme diversidad y fragmentación de la región, y mantener una relación cooperativa con el Gobierno central y con la comunidad internacional para poder impulsar así la plena implementación del proceso de paz. Aunque en anteriores momentos históricos la violencia a gran escala se haya reanudado incluso después de que se hubieran firmado acuerdos de paz de gran alcance y ambición, seguramente en la historia reciente nunca se había avanzado tanto en la implementación de un acuerdo ni en la creación de las condiciones que permitan la consolidación de la paz y el autogobierno en Mindanao.



Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

êc̃p̃ escola de cultura de pau

UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

Escola de Cultura de Pau
Edifici B13, Carrer de la Vila Puig
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (España)
+34 93 581 14 14
pr.conflict.escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat

Con el apoyo:



Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament



Generalitat de Catalunya

@escolapau EscolaPau escoladeculturadepau