

Quaderns de Construcció de Pau

El proceso de paz en Filipinas

Vicenç Fisas
Abril de 2011



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

Contexto del conflicto	5
Antecedentes del proceso de paz	5
El proceso de paz en 2010	9
El proceso de paz en el primer trimestre de 2011	12

RESUMEN

El Gobierno filipino mantiene abiertas negociaciones con las guerrillas del MILF y del NPA, con las facilitaciones de Malasia y Noruega, respectivamente. Ambas negociaciones discurren satisfactoriamente, y es posible que a lo largo del 2011 se logren acuerdos sustantivos. El presente informe analiza el transcurso de dichos procesos, desde sus inicios hasta el primer trimestre de 2011.

Contexto del conflicto

Aunque se trata de un país predominantemente católico, en las últimas décadas han surgido grupos armados alrededor del 8 % de la población musulmana, así como también guerrillas comunistas. Pese a las dos revoluciones populares de los últimos 25 años (en 1986, para derrocar al presidente F. Marcos, y en 2001, para destituir al presidente Estrada), el país está todavía en manos de una oligarquía terrateniente, sin voluntad de resolver los graves problemas estructurales: corrupción, falta de infraestructuras, subdesarrollo rural, falta de servicios básicos, impunidad sobre las graves violaciones de los derechos humanos, etc. La expansión de la guerrilla comunista liderada por el **NPA** (News People Army) está vinculada al sistema de explotación de la tierra, mientras que la rebelión musulmana liderada por el **MILF** (Moro Islamic Liberation Front) tiene que ver con la discriminación socioeconómica de la población del sur, especialmente, la que vive la isla de Mindanao y el archipiélago de Sulu, que ha dado lugar a un nacionalismo regional. En esta región, además, viven dos tercios de los musulmanes del país. En los años noventa, surgió un nuevo grupo radical y terrorista, **Abu Sayyaf**, que pretende instaurar un estado islámico en el sur del país, opera principalmente en el archipiélago de Sulu, está acusado de mantener relaciones con Al Qaeda y no ha abierto ningún proceso de negociación con el Gobierno.

El **NPA**, creado en 1969, es el brazo armado del Partido Comunista de Filipinas (CPP) y está integrado en el **NDF** (National Democratic Front), que agrupa diversas organizaciones y actúa como brazo político y negociador del NPA, grupo que cuenta con unos 6.000 efectivos. El NDF está liderado por José María Sison «Joma», exiliado en los Países Bajos. El NPA se distanció de la revolución popular de 1986, lo que produjo importantes divisiones internas, pues muchos cuadros y militantes abandonaron en aquel momento la lucha armada. El **MILF** nació en 1978, como escisión del Moro National Liberation Front (**MNLF**), creado en 1969, que después de varios años de negociación llegó a un acuerdo de paz con el Gobierno (Acuerdo de Manila), con la mediación inicial de Libia, después de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), Arabia e Indonesia, acuerdo por el que obtuvo una autonomía para las provincias del sur. El MILF, que cuenta con unos 10.000 militantes, se opuso a este acuerdo de 1996 y exigió la independencia de Mindanao. Por otro lado, cabe mencionar que, en el mes de octubre de 2005, el Gobierno anunció la firma de un **acuerdo de cese de hostilidades con el grupo armado de oposición RPM-M**, facción que hace unos años se escindió del NPA y que mantuvo conversaciones con el Gobierno durante los dos últimos años.

Antecedentes del proceso de paz

MILF

Después de rechazar los acuerdos de Manila de 1996, el MILF encontró, dos años más tarde, el apoyo de Libia para iniciar negociaciones con el Gobierno filipino, aunque sin resultados. En 2001, la presidenta Gloria Macapagal Arroyo ofreció negociaciones en el exterior, suspendió las operaciones militares e inició conversaciones en Malasia, bajo los auspicios de Libia, con lo que se alcanzó un alto al fuego. A pesar de varios e importantes enfrentamientos con las FFAA, en 2003 se reanudaron las conversaciones en Malasia. A lo largo de 2004, el Gobierno de Filipinas y el MILF mantuvieron, igualmente, reuniones exploratorias en Malasia, en las que acordaron una agenda inicial de tres puntos: seguridad, rehabilitación de las áreas de conflicto y protección de los territorios ancestrales de la isla de Mindanao. Según parece, el MILF habría renunciado a la independencia pero, a la vez, exigiría fórmulas de autogobierno que expresaran mayor grado de autonomía en la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM). En 2005, el MILF llevó a cabo una multitudinaria asamblea en el sur del país, con más de medio millón de asistentes, para consultar a sus bases y simpatizantes sobre los principales retos que afrontaba el pueblo bangsamoro y las estrategias a adoptar para encontrar

soluciones. También llegaron nuevos observadores al International Monitoring Team, en el que participan observadores militares de Malasia, Brunei, Indonesia, Japón y Libia. Uno de los aspectos de desacuerdo entre las partes era el mecanismo de validación de la nueva entidad política, pues el MILF rechazó la celebración de un referéndum para incorporar dicha comunidad a la Región Autónoma de Mindanao Musulmán (RAMM), tal como exigía el Gobierno y obliga la Constitución.

En 2007 el MILF valoró positivamente una propuesta del Gobierno, pues **Manila habría ofrecido por primera vez el derecho de autodeterminación al pueblo bangsamoro, aunque descartó de antemano la posibilidad de la independencia.** El Gobierno estaría dispuesto a concederles una fórmula de autogobierno, excepto en las áreas de defensa, asuntos exteriores, moneda y correos. A finales de julio de 2008, el Gobierno y el MILF declararon que el 5 de agosto firmarían en Malasia el Memorando de Acuerdo sobre Dominios Ancestrales (MOA, por sus siglas en inglés), el aspecto de la negociación más controvertido de los últimos años. Ambas partes también se comprometieron a alcanzar, en los 15 meses siguientes, un acuerdo de paz global que incluyera los tres puntos principales de la agenda de negociación: seguridad, rehabilitación y desarrollo, y dominios ancestrales. Finalmente, el MILF y el Gobierno también acordaron que un año después de la firma del MOA (agosto de 2009) se celebraría un referéndum en 735 comunidades de mayoría musulmana adyacentes a la actual Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM) y en seis ciudades de la provincia de Lanao del Norte, para decidir cuáles se incorporarían a la futura Entidad Jurídica Bangsamoro. En otras 1.459 comunidades se celebraría el mismo referéndum aunque, como mínimo, 25 años más tarde de la firma del acuerdo de paz definitivo. A principios de agosto, no obstante, el **Tribunal Supremo suspendió cautelarmente la firma del MOA, horas antes de que el Gobierno filipino y el MILF se dispusieran a rubricar el documento en Malasia.** Ante el estallido de violencia que provocó esta decisión del Tribunal Supremo, **a principios de septiembre el Gobierno disolvió su panel negociador, puso fin a las negociaciones con el MILF (después de 11 años de proceso de paz) y declaró que la nueva estrategia del Gobierno sería la del diálogo directo con las comunidades locales.** A pesar de ese ambiente negativo, a finales de septiembre ambas partes declararon públicamente que no habían abandonado el proceso de paz ni formal ni definitivamente.

A mediados de octubre, **la Corte Suprema, por ocho votos contra siete, declaró inconstitucional el Memorando de Entendimiento sobre Territorios Ancestrales,** aunque señaló que el acuerdo podía ser renegociado. El MILF declaró que no consideraba vinculante la sentencia de la Corte Suprema y que el Memorando de Entendimiento

sobre Territorios Ancestrales era el documento clave para resolver el conflicto de Mindanao. A finales de noviembre, el Gobierno de Malasia retiró sus efectivos del International Monitoring Team (IMT), el equipo internacional que desde 2004 había supervisado el acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno y el MILF y cuyo mandato finalizó el 30 de noviembre. A mediados de enero de 2009, el ex director de la Policía, y hasta entonces vicedirector general del Consejo Nacional de Seguridad, Avelino Razón, fue nombrado nuevo Consejero Presidencial para el Proceso de Paz en sustitución de Hermogenes Esperon, que fue nombrado máximo responsable del Presidential Management Staff. Razón continuó en el cargo hasta finales de año, cuando fue sustituido por Annabelle T. Abaya. A mediados de septiembre, el Gobierno y el MILF firmaron en Kuala Lumpur el acuerdo marco sobre la formación de un grupo internacional de apoyo al proceso de negociación, que estará compuesto por Gobiernos, principalmente de la Organización de la Conferencia Islámica y de la UE, así como también por ONG internacionales o personas eminentes. Las principales funciones de dicho grupo serán: observar las negociaciones, realizar visitas, intercambiar impresiones o asesorar a las partes, buscar a personas u organizaciones conocedoras de aspectos concretos del proceso negociador o auxiliar a las partes a abordar aspectos sustantivos de la agenda negociadora. A finales de octubre, **el Gobierno filipino y el MILF firmaron un acuerdo para la protección de la población civil,** alcanzado bajo los auspicios del Gobierno malasio y rubricado en Kuala Lumpur. El pacto comprometía a las partes a tomar todas las medidas necesarias para evitar la muerte de civiles o el impacto sobre éstos, sobre infraestructuras o bienes civiles, así como también a facilitar la provisión de asistencia y ayuda humanitaria. Además, el Gobierno y el MILF acordaron extender el mandato del International Monitoring Team, que a partir de entonces incluirá la supervisión, verificación y notificación sobre el cumplimiento de las partes con la protección de los civiles. En la segunda quincena de noviembre, se reunieron en Malasia, bajo la facilitación de Datuk Othman Bin Abdul Razak, los paneles negociadores del Gobierno y del MILF, además de representantes de los Gobiernos y de las ONG que forman parte del International Contact Group. En cuanto a los Gobiernos, Japón, Reino Unido y Turquía aceptaron la invitación del Gobierno y el MILF. Respecto a las ONG, aceptaron la invitación The Asia Foundation, el Centro para el Diálogo Humanitario, Muhammadiyah y Conciliation Resources.

NPA

Respecto al NPA, lleva negociando con el Gobierno desde 1986 a través del National Democratic Front (NDF), año en que sus negociadores se establecieron en los Países Bajos. Desde el 2001 cuenta con la facilitación de Noruega. En 1987 efectuó un alto al fuego, momento

en el que contaba con unos 25.000 efectivos, cifra que se ha visto reducida considerablemente en los últimos años. En 1992 se mantuvieron, en los Países Bajos, nuevas conversaciones con el Gobierno, en las que se definió una agenda de cuatro puntos, la Declaración Conjunta de La Haya, sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, reformas sociales y económicas, reformas políticas y constitucionales, y desarme, pero la ilegalización del Partido Comunista de Filipinas (CPP, por sus siglas en inglés) produjo divisiones en el interior del NPA. En 1993 tuvieron lugar conversaciones en Hanoi y en 1994, en los Países Bajos. En 1995 llegaron al **Acuerdo Conjunto sobre Seguridad y Garantías de Inmunidad (JASIG)**, que concedía inmunidad a un centenar de personas vinculadas al proceso de negociación. En 1997 se estableció una agenda temática a negociar, que permitió, en 1998, llegar al **Acuerdo entre los equipos negociadores sobre Derecho Internacional Humanitario (CARHRIHL)**, pero que no fue validado por el presidente del país. Durante el año 2004, el Gobierno mantuvo una reunión en Oslo con delegados del NPA, y ambas partes aprobaron establecer un comité conjunto encargado de supervisar la implementación de los acuerdos sobre derechos humanos. Desde el año 2002, el principal obstáculo a las negociaciones ha sido el hecho de que el NPA figura en las listas terroristas, tanto de EEUU como de la UE.

En julio de 2005 surgió una crisis en la fase de exploración, cuando el líder de este grupo (exiliado a los Países Bajos) comunicó que el NDF consideraba que no tenía sentido continuar negociando con un Gobierno débil y sin legitimidad y reclamó un

Gobierno de transición, en el que no participara ni el NDF, ni el NPA ni el CPP, y que resolviera cinco temas básicos: la retirada del NPA de las listas terroristas, la liberación de prisioneros políticos, la reparación a las 10.000 víctimas de violaciones de derechos humanos bajo el régimen de Ferdinand Marcos, la adopción de medidas para poner fin a los asesinatos de líderes políticos y sociales, así como también la negociación de reformas sociales y económicas. A principios de agosto, el Gobierno filipino anunció que, en el plazo de 30 días, suspendería el régimen de inmunidad de los negociadores del NDF (establecido sobre la base de un acuerdo previo de garantías de seguridad), a menos que se reanudaran inmediatamente las negociaciones. El NDF respondió aplazando las conversaciones formales con el Gobierno, aunque matizó que esto no suponía poner fin a las negociaciones de paz, ya que los paneles de negociación y sus consultores, consejeros y equipo continuarían con su trabajo.

A mediados de octubre de 2007, la presidenta del Comité de Paz, Unificación y Reconciliación del Senado filipino, María Ana «Jamby» Madrigal, firmó en los Países Bajos una declaración conjunta con el panel de negociación del NDF, presidido por Luis G. Jalandoni, en la que ambas partes se comprometían a trabajar para reabrir las negociaciones interrumpidas desde 2004. En el mes de mayo de 2008, el Gobierno noruego auspició y facilitó un encuentro en Oslo entre el Gobierno filipino y el NDF. El encuentro, de carácter informal, era el primero de los tres últimos años y fue valorado muy positivamente por ambas partes. El Gobierno y el NDF acordaron volver a

Declaración de La Haya (1 de septiembre de 1992)

1. Las negociaciones formales de paz entre el Gobierno de Filipinas y el NDF deben celebrarse para resolver el conflicto armado.
2. El objetivo común de tales negociaciones debe ser el logro de una paz justa y duradera.
3. Tales negociaciones deben tener lugar después de que las partes hayan alcanzado acuerdos tentativos sobre temas sustantivos en la agenda acordada a través de comités de trabajo recíprocos que hayan sido organizados de forma separada por el Gobierno filipino y el NDF.
4. La celebración de negociaciones de paz debe ser acorde con principios mutuamente aceptables, incluida la soberanía nacional, la democracia y la justicia social, y ninguna precondition debe negar el carácter inherente y los propósitos de las negociaciones de paz.
5. Para preparar las negociaciones formales de paz, estamos de acuerdo en recomendar lo siguiente:
 - a) Medidas específicas de buena voluntad y creación de confianza para crear un clima favorable para las negociaciones de paz; y
 - b) La agenda sustantiva de las negociaciones formales de paz debe incluir los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, reformas socioeconómicas, reformas políticas y constitucionales, cese de hostilidades y disposición de fuerzas.

LAS NEGOCIACIONES DEL GOBIERNO FILIPINO CON EL NDF/NPA

1986	Exilio de los líderes del NDF en los Países Bajos. Primeras negociaciones
1987	Alto al fuego
1988	
1989	
1990	
1991	
1992	Conversaciones en los Países Bajos (Declaración de La Haya, con agenda sustantiva)
1993	Conversaciones en Vietnam
1994	Conversaciones en los Países Bajos
1995	Acuerdo sobre Seguridad y Garantías de Inmunidad (JASIG)
1996	
1997	
1998	Acuerdo entre los equipos negociadores sobre DIH (CARRHIL)
1999	
2000	
2001	
2002	Inclusión del NPA en las listas terroristas
2003	
2004	Conversaciones en Noruega
2005	Crisis en las negociaciones (el NDF considera al Gobierno débil y sin legitimidad)
2006	
2007	
2008	Conversaciones informales en Noruega (2)
2009	Conversaciones informales en Noruega
2010	Conversaciones informales en Hong Kong. Visita del NDF a Filipinas
2011	Conversaciones en Noruega

reunirse y reactivar, tras cuatro años de inactividad, un comité conjunto de supervisión de derechos humanos y derecho internacional humanitario. A finales de noviembre, los paneles negociadores del Gobierno y del NDF, liderados respectivamente por Nieves Confesor y Luis Jalandoni, se reunieron con carácter informal en Oslo bajo la facilitación del Gobierno noruego. Según el NDF, las conversaciones fracasaron por la insistencia del Gobierno en que la reanudación de las negociaciones oficiales estuviera precedida por una declaración de alto el fuego prolongado. Igualmente, el NDF acusó al Gobierno de sabotear el encuentro, el tercero de carácter informal desde que se suspendieron las negociaciones de paz, al incluir algunos puntos en la agenda, como la exploración de nuevos modos de alto el fuego, el presunto reclutamiento de menores o el cobro del llamado «impuesto revolucionario» por parte del NPA, así como también el fin de los ataques del grupo armado a compañías mineras y su presunto uso de minas terrestres. A principios de julio de 2009, el Gobierno y el NDF anunciaron su intención de reanudar negociaciones oficiales de paz durante el mes de agosto en Oslo (Noruega). Tal anuncio se produjo después de que en un encuentro

informal entre ambas partes, facilitado por Noruega, el NDF se comprometiera a no exigir su retirada de las listas de organizaciones terroristas de la UE y de EEUU como precondition al diálogo. Por su parte, el Gobierno se habría comprometido a no vincular las conversaciones de paz con la firma de un acuerdo de cese de hostilidades y a retirar la suspensión del Acuerdo Conjunto sobre Seguridad y Garantías de Inmunidad (JASIG, por sus siglas en inglés), lo que ofrecería garantías de inmunidad a 97 negociadores del NDF, del Partido Comunista de Filipinas y del NPA.

Respecto al **MNLF**, que en 1996 logró un acuerdo de paz con el Gobierno, en 2007 alcanzó acuerdos significativos respecto a la aplicación de todas las provisiones del acuerdo de 1996 en los que conformó cinco grupos de trabajo: sharia y sistema judicial, fuerzas de seguridad, recursos naturales y desarrollo económico, sistema político y de representación, y educación. En 2008, los equipos negociadores del Gobierno y del MNLF se reunieron en Estambul (Turquía), donde declararon su intención de reformar la ley que, supuestamente, debería haber incorporado los principales aspectos del acuerdo de paz de 1996. En marzo de 2009, el MNLF declaró que había iniciado

conversaciones con el MILF para acercar posiciones y plantear una solución común al conflicto de Mindanao. En los últimos meses, la OCI, de la que el MNLF tiene el estatuto de miembro observador, había facilitado varias reuniones de trabajo entre representantes del Gobierno y del MNLF para desarrollar plenamente los contenidos del acuerdo de 1996.

El proceso de paz en 2010

A principios de febrero, tanto el Gobierno como el grupo armado de oposición **MILF** valoraron positivamente el encuentro entre ambas partes en Kuala Lumpur, el primero de carácter formal desde que la Corte Suprema anulara el acuerdo sobre los territorios ancestrales del pueblo bangsamoro en agosto de 2008. El encuentro contó con la facilitación del Gobierno de Malasia y con el acompañamiento del International Contact Group. El Gobierno y el MILF también acordaron el inminente despliegue del International Monitoring Team, incluyendo el Civilian Protection Component. A pesar de estos acuerdos, varias fuentes señalaron que **persistían diferencias sustanciales en cuanto al tipo y alcance de la autonomía que Manila estaría dispuesta a conceder**. Mientras que el Gobierno hablaba de una «autonomía reforzada», que ampliaría las competencias del pueblo moro sobre la zona que actualmente comprende la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM), el MILF abogaba por la creación de un «sub-estado bangsamoro» que amplíe los poderes y la extensión de la actual RAMM. El MILF propone la creación de un estado moro (dentro de un Estado federal) con altos niveles de autogobierno y considera insuficiente el reparto de poder entre una autoridad mora y el Gobierno central en cuestiones como la recolección de impuestos o el control y explotación de recursos naturales. Por su parte, el Gobierno reconoce que su propuesta de acuerdo está condicionada por las limitaciones constitucionales y por el fallo de la Corte Suprema, que en agosto de 2008 suspendió en el último momento la firma del acuerdo sobre los dominios ancestrales del pueblo moro. El Gobierno anunció también, en febrero, el inicio del programa

«Mindanaw Dialogue», una serie de consultas con distintos sectores políticos, sociales y profesionales de Mindanao sobre el actual proceso de paz entre el MILF y el Gobierno. Según Manila, el objetivo de dicho programa era tomar en consideración la opinión de la población y, a la vez, informarla sobre el estado actual de las negociaciones para hacer más participativo el proceso de paz y para evitar que, tal y como sucedió en agosto de 2008, sectores importantes de la población de Mindanao se manifestasen en contra de un acuerdo de paz entre las partes. En marzo finalizó sin acuerdo una nueva ronda de negociación en Kuala Lumpur entre el Gobierno y el MILF, que contó de nuevo con la facilitación del Gobierno de Malasia.

A finales de abril, se celebró en Kuala Lumpur las 18ª negociaciones exploratorias entre el Gobierno de Filipinas y el MILF. Ambos **acordaron trabajar conjuntamente para facilitar el retorno de los civiles que permanecían desplazados desde 2008**, más de 100.000, como consecuencia de la violencia. Gobierno y grupo armado firmaron un acuerdo especial de alto el fuego para garantizar que las elecciones presidenciales transcurrieran pacíficamente en Mindanao. En mayo, **el senador Benigno Noynoy Aquino fue proclamado oficialmente ganador de las elecciones presidenciales filipinas**. En junio, representantes del Gobierno filipino y del MILF firmaron un acuerdo para mantener las negociaciones de paz durante la transición política. La reunión, que se alargó dos días, tuvo lugar en la capital de Malasia, Kuala Lumpur, donde las partes acordaron la búsqueda de nuevas fórmulas para alcanzar un acuerdo, basadas en una paz justa y en un tratamiento equitativo de las identidades y los derechos del pueblo moro, según afirmó el portavoz del MILF en el proceso de negociación, Mohagher Iqbal. Durante las conversaciones también se acordó una mayor implicación de Europa en el proceso de paz. En este sentido, estaba previsto que un equipo noruego se uniera a un grupo de soldados y oficiales de policías desarmados procedentes de Brunei, Libia, Japón y Malasia, con el objetivo de supervisar el alto

Apoyo internacional al proceso con el MILF

Facilitador	Malasia
International Contac Group (ICG)	Estados: Japón, Reino Unido, Turquía
	Varias ONG: Muhammadiyah, Conciliation Resources, The Asia Foundation, Centro para el Diálogo Humanitario
International Monitoring Team (IMT)	Coordinación: Malasia
	Seguridad: Malasia, Libia, Brunei, Noruega (Qatar e Indonesia están invitados)
	Asistencia socioeconómica: Japón
	Protección Civil: MPC, MOGOP, NPF, MinHRAC
	Humanitario, Rehabilitación y Desarrollo: UE

el fuego. El Gobierno y el MILF han interrumpido y retomado las conversaciones de paz desde 1997, año en que se iniciaron las negociaciones para acabar con un conflicto que ha causado 120.000 víctimas mortales y el desplazamiento de dos millones de personas a lo largo de cuatro décadas.

Por su parte, el nuevo presidente de Filipinas, Benigno Aquino «Noynoy», consideró una prioridad conseguir un acuerdo de paz en Mindanao. Aquino se reunió a principios del mes de junio con una delegación diplomática de la UE formada por representantes del Reino Unido, Austria, República Checa, Finlandia, Alemania, Grecia, Italia, España, Bélgica, Francia y Holanda. En mayo, la UE aceptó implicarse de manera activa en el proceso de paz, por este motivo dirigió las tareas humanitarias, de rehabilitación y de desarrollo integradas en el International Monitoring Team (IMT). Aquino anunció también el nombramiento de Teresita Deles como asesora presidencial sobre el proceso de paz. Deles ya ocupó ese cargo entre 2003 y 2005, durante la presidencia de Gloria Macapagal Arroyo. La vuelta de Deles, especialmente activa en relación con la defensa de los derechos de las mujeres en Filipinas, fue bien recibida por varias organizaciones civiles y sociales de Mindanao. Por otro lado, el MILF y el MNLF firmaron un pacto de cooperación por el que se comprometían a trabajar conjuntamente por la autodeterminación, la paz, la justicia y el desarrollo económico del pueblo moro. El acuerdo, auspiciado por la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), fue firmado en Dushanbe, en Tayikistán. Por su parte, el presidente del panel negociador del NDF, Luis G. Jalandoni, aseguró que estaba preparado para retomar las conversaciones de paz formales con la nueva Administración de Aquino.

En mayo, el Gobierno y el MNLF firmaron en Trípoli, Libia, un memorando de entendimiento para resolver las cuestiones que habían dificultado la plena implementación del acuerdo de paz alcanzado en 1996. El acuerdo contemplaba la creación de un mecanismo para financiar proyectos de desarrollo en las zonas afectadas por el conflicto, así como también el establecimiento de una estructura para un proceso tripartito con la participación de la Organización para la Conferencia Islámica, que supervisará la implementación del acuerdo de 1996 en las áreas de seguridad, gobernabilidad, actividades económicas y la provisión de servicios sociales en las zonas del conflicto. El acuerdo fue firmado por Camilo Miguel Montesa, asistente presidencial para el proceso de paz y por el líder del MNLF, Nur Misuari.

En el tercer trimestre, el Gobierno confirmó la continuación de Malasia como facilitador de las conversaciones con el MILF, tal y como había solicitado este grupo. El nuevo jefe del panel

negociador gubernamental, Marvic Leonen, declaró que la confianza entre ambas partes era muy alta y señaló que la intención del Gobierno era la de resolver definitivamente el conflicto en Mindanao en los seis años siguientes, durante el mandato de Benigno Aquino como presidente. Leonen señaló que, si bien los Gobiernos anteriores pusieron énfasis en cuestiones de desarme y desarrollo, el nuevo Ejecutivo tenía la intención de centrarse principalmente en la dimensión política del conflicto. En este sentido, Leonen señaló que el Gobierno no descartaba reformar la Constitución, una de las reivindicaciones históricas del MILF, aunque ello dependía de que se obtuvieran las mayorías parlamentarias suficientes. Leonen también declaró que se estaban explorando otras propuestas de resolución alternativas para reanudar las conversaciones y celebró que el MILF hubiera abandonado las peticiones de independencia para centrar sus esfuerzos en la consecución de altas cuotas de autonomía para Mindanao. Por su parte, el líder del panel negociador del MILF, Mohagher Iqbal, celebró la posibilidad de que el Gobierno accediera a liderar una reforma constitucional y se mostró optimista sobre la reanudación de las conversaciones de paz, aunque expresó sus reservas por el hecho de que el panel gubernamental todavía estuviera incompleto (faltaba nombrar a dos de sus miembros). Iqbal, que no reveló si seguiría liderando el panel del MILF, declaró que el principal objetivo de las conversaciones de paz debería ser retomar y, tal vez, reformular los puntos de consenso que habían alcanzado ambas partes antes de que el Tribunal Supremo suspendiera la firma de un acuerdo sobre territorios ancestrales del pueblo moro, en agosto de 2008.

En septiembre, el jefe negociador del MILF, Mohagher Iqbal, declaró que su grupo había abandonado formalmente la petición de independencia para determinadas regiones de Mindanao y que había hecho una propuesta al Gobierno de creación de un subestado o una república autónoma que tendría todas las competencias excepto las de asuntos exteriores, defensa nacional, moneda y correos. Dicha entidad no tendría ejército propio, pero sí fuerzas de seguridad internas. Mohagher Iqbal también declaró que podría firmarse un acuerdo de paz global en un plazo máximo de dos años y que en caso de que se estableciera dicho subestado, el MILF solamente tendría un rol preponderante en la fase de transición. Por su parte, el MNLF se opuso a la firma de tal acuerdo por considerar que el Gobierno debería cumplir íntegramente con el acuerdo de paz de 1996 antes de firmar un acuerdo de paz con el MILF. El MILF desestimó la propuesta del Gobierno de que en las próximas rondas de negociación representantes del sector privado y de la sociedad civil asistieran como observadores porque estimó que un diálogo de este tipo debía llevarse a cabo con discreción. En

octubre, el Gobierno noruego anunció oficialmente su participación en el International Monitoring Team, organismo que supervisa el acuerdo de alto el fuego con el MILF y que está conformado por miembros de Malasia, Libia, Brunei, Japón y la UE. La participación del Gobierno noruego se hará principalmente a través del Norwegian Refugee Council.

En noviembre, tanto el Gobierno como el MILF hicieron pública su predisposición a reanudar las conversaciones de paz, estancadas por el desacuerdo entre las partes acerca de que Datuk Othman bin Abd Razak, facilitador de las conversaciones desde 2003, siguiera ejerciendo tales tareas. El Gobierno de Filipinas había solicitado formalmente, en varias ocasiones, al Gobierno malasio su sustitución por considerar que era parcial a favor del MILF y que un facilitador debía contar con la confianza de ambas partes. Por su parte, el MILF se opuso firmemente a la sustitución de Datuk Othman bin Abd Razak por considerar que sería contraproducente para el proceso y porque podría poner en tela de juicio los acuerdos que se habían alcanzado hasta el momento. El propio Datuk Othman bin Abd Razak había declarado que la decisión acerca de su continuidad competía exclusivamente al Gobierno malasio. A pesar de que tanto el jefe del panel negociador gubernamental, Marvic Leonen, como la consejera presidencial para el proceso de paz, Teresita Quintos Deles, habían declarado estar trabajando para reanudar el diálogo de manera inminente, el MILF había incrementado sus críticas al Gobierno por estar retrasando las conversaciones. La cúpula del grupo declaró que la firma de un acuerdo de paz se podría alcanzar en, aproximadamente, un año. Igualmente, el MILF instó a la comunidad internacional a redoblar sus esfuerzos diplomáticos para que se reanudara el proceso de paz. En este sentido, los Gobiernos de Reino Unido y Nueva Zelanda hicieron público su apoyo al proceso de paz después de conversar con Teresita Quintos Deles. El MILF expresó su temor de que se produjeran nuevos episodios de violencia entre las partes si el International Monitoring Team (IMT), encargado de supervisar el acuerdo de alto el fuego, finalizaba su mandato y se retiraba a principios de diciembre. El MILF consideró que la presencia sobre el terreno del IMT, en el que participaban Libia, Brunei, Japón, Noruega y la UE, era imprescindible para que el proceso de paz siguiera adelante. Entre enero y octubre de 2010 solamente se habían registrado tres enfrentamientos, mientras que en el mismo periodo en 2009 se produjeron 110 episodios de violencia.

En cuanto al **MNLF**, con motivo de la conmemoración del 14º aniversario de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y el grupo armado de oposición, la consejera presidencial para el proceso de paz, Teresita Deles, instó en agosto al MNLF a seguir dialogando acerca de la plena implementación de

dicho acuerdo y se mostró convencida de que ello se alcanzaría antes de 2016. Deles también agradeció, especialmente, el rol del Gobierno indonesio, que detentaba la presidencia del Comité de Paz para el Sur de Filipinas de la Organización de la Conferencia Islámica, en la mediación y supervisión del acuerdo. Por otra parte, tanto el MNLF como numerosas organizaciones de la sociedad civil lamentaron la falta de voluntad política del Gobierno para cumplir con los compromisos acordados en 1996 y denunciaron que los estándares de vida de la población de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán eran peores actualmente que en 1996. En noviembre, se reunieron los paneles negociadores del Gobierno y del MNLF para abordar la plena implementación del acuerdo de paz de 1996. Los aspectos que se trataron en la reunión fueron la creación del Fondo de Asistencia al Desarrollo Bangsamoro y la supervisión de la implementación del acuerdo a manos del Gobierno, del MNLF y de la Organización de la Conferencia Islámica, que facilitaba las conversaciones. Los acuerdos alcanzados se darán a conocer en la siguiente ronda de negociación.

Respecto al **NDF/NPA**, el presidente, Benigno S. Aquino, nombró en octubre al abogado y hasta entonces viceministro de Sanidad, Alex Padilla, como nuevo jefe del panel negociador con el NDF. La consejera presidencial para el proceso de paz declaró que tanto el nombramiento de Padilla, activista de los derechos humanos durante la dictadura de Ferdinand Marcos, como la recomposición del panel negociador evidenciaban la voluntad del Gobierno de reanudar el diálogo con el NDF, referente político del grupo armado de oposición NPA. Deles también expresó su gratitud al Gobierno de Noruega por aceptar el papel de facilitador de las conversaciones. Por su parte, Padilla expresó su esperanza de que se pudiera alcanzar un acuerdo de paz antes de la finalización del mandato de Aquino. El panel negociador quedó compuesto por Pablito Sanidad, Ednar Gempasaw Dayanghirang, Jurgette Honduada y Maria Lourdes Tison. Por otro lado, el Gobierno de Nueva Zelanda anunció la inclusión del Partido Comunista de Filipinas y del NPA en su lista de organizaciones terroristas internacionales. En noviembre, el Gobierno declaró que el presidente, Benigno «Noynoy» Aquino, prefería reunirse con el NDF una vez se hubiera firmado un acuerdo de paz. Tras estas declaraciones, el NDF manifestó estar reconsiderando su decisión de que el jefe del panel negociador, Luis Jalandoni, y otro miembro del panel, Maria Consuelo Ledesma, viajaran a Manila para reunirse con el Gobierno y abordar la reanudación de las conversaciones anunciada por el Ejecutivo de Aquino. En cambio, el NDF habría invitado al nuevo jefe del panel negociador gubernamental, Alexander Padilla, a mantener una reunión en Hong Kong para discutir acerca de las garantías de seguridad que tendrían los miembros del

NDF en Manila. El mismo NDF había manifestado que la visita de dos de sus líderes a Filipinas era un gesto para evidenciar su apoyo a la reanudación de las conversaciones de paz y para expresar su satisfacción por la reciente recomposición del panel negociador del Gobierno, encabezado por Alexander Padilla. Sin embargo, tras las declaraciones del Gobierno filipino, el vicepresidente del panel negociador del NDF, Fidel Agcaoili, denunció la falta de voluntad política del Ejecutivo para avanzar en el proceso de paz y criticó la negativa de Manila a liberar a más de 300 prisioneros políticos encarcelados durante el anterior Gobierno. Ante la insistencia del NDF en las garantías de seguridad, la consejera presidencial para el proceso de paz, Teresita Deles, declaró que varios líderes del grupo, entre ellos Jalandoni, Ledesma o Agcaoili, habían visitado Filipinas en anteriores ocasiones sin tener ningún problema de seguridad. Por su parte, Luis Jalandoni, viajó a Australia para solicitar al Gobierno que apoyara el proceso de paz.

Los jefes de los paneles negociadores del Gobierno, Alexander Padilla, y del NDF, Luis Jalandoni, se reunieron en Hong Kong el 1 y 2 de diciembre y acordaron reanudar conversaciones exploratorias en Oslo (entre el 14 y el 18 de enero) y conversaciones formales, también en Oslo, entre el 19 y el 25 de febrero. Ambas partes también acordaron un alto el fuego entre el 16 de diciembre y el 3 de enero, el más largo en los últimos 10 años. En dicha reunión, a la que también asistieron Pablo Sanidad (miembro del panel gubernamental) y Coni Ledesma (esposa de Jalandoni e integrante del panel del NDF), el Gobierno ofreció un salvoconducto a Jalandoni y Ledesma para que pudieran realizar un viaje privado a Filipinas y recordó que desde julio de 2009 vuelve a ser vigente el acuerdo sobre seguridad y garantías de inmunidad para los negociadores del NDF (JASIG, por sus siglas en inglés). Pocos días después de esta reunión, fueron liberadas 38 de las 43 personas del conocido como "Morong 43", un grupo de trabajadores de la salud acusados de pertenecer al NPA. Dichas personas estuvieron más de 10 meses en prisión, durante los que se produjeron numerosas protestas por parte de organizaciones de periodistas y de derechos humanos. A pesar del acercamiento entre el Gobierno y el NDF, el presidente, Benigno Aquino, declaró que no se reuniría con Jalandoni u otros representantes del NDF hasta que se hubiera firmado un acuerdo de paz. En este sentido, Alexander Padilla declaró que esperaba alcanzar un acuerdo de paz con el NPA en los siguientes tres años.

El proceso de paz en el primer trimestre de 2011

El Gobierno y el grupo armado de oposición MILF se reunieron en enero informalmente en Kuala Lumpur y decidieron reanudar las conversaciones de

paz en Malasia los días 9 y 10 de febrero, así como renovar el mandato del International Monitoring Team (IMT, que se encarga de supervisar el acuerdo de alto el fuego) y del grupo de acción conjunto para aislar a organizaciones delincuenciales o facciones disidentes de los distintos grupos armados que operan en Mindanao (AHJAG, por sus siglas en inglés). En este sentido, cabe destacar la incorporación al IMT de dos representantes de la UE, que llevarán a cabo tareas de acción humanitaria. Por otra parte, el Gobierno de Arabia Saudita anunció oficialmente su incorporación al International Contact Group, un grupo de países y ONG que acompañan y supervisan las negociaciones de paz entre las partes. Por otra parte, tanto el MILF como la Oficina Presidencial para el Proceso de Paz estaban llevando a cabo una serie de **consultas con personalidades y organizaciones de la sociedad civil en Mindanao de cara a la reanudación de las negociaciones**. El Gobierno declaró que garantizaría la seguridad de las personas del MILF que participaran en dichas negociaciones. En el encuentro de febrero, las partes se comprometieron a abordar el futuro de unos 25 presos políticos del MILF (aunque sin revelar su nombre ni la eventual fecha de liberación) y acordaron las fechas aproximadas de la siguiente ronda de negociación. Por su parte, el MILF presentó un nuevo borrador de propuesta para resolver el conflicto en Mindanao e instó al Gobierno a establecer el Bangsamoro Leadership and Management Institute, que se encargaría de la formación de jóvenes moro. El MILF también señaló que el panel gubernamental había expresado su intención y deseo de alcanzar un acuerdo global en menos de un año. Sin embargo, uno de los aspectos que generaron mayor preocupación en el Gobierno filipino fue la **creación de un nuevo grupo armado escindido del MILF (el Bangsamoro Islamic Freedom Fighters, BIFF)** y liderado por el hasta entonces comandante del MILF Ameril Umbra Kato, que ya tuvo un papel destacado en la espiral de violencia que se produjo durante la segunda mitad de 2008. Según algunas fuentes, este grupo escindido tendría hasta el momento unos 400 combatientes. En este sentido, el MILF reconoció la gravedad del problema, que podía afectar a la estabilidad y seguridad de Mindanao y al futuro del proceso de paz, pero a la vez señaló que trataría de reincorporar a Ameril Umbra Kato a la disciplina del grupo. En marzo, ambas partes acordaron reanudar las negociaciones de paz a mediados de abril en Kuala Lumpur. El MILF anunció que había enviado al Gobierno un borrador del acuerdo de paz global en el que proponía la creación de un estado Bangsamoro aunque sin cortar las relaciones con el Estado de Filipinas.

Por otra parte, el MILF, el MRLF y varios grupos de la sociedad civil instaron al Congreso a retrasar las elecciones de la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM), previstas originalmente para

el 8 de agosto, hasta mayo de 2013. Los grupos que hicieron esta petición consideraron que la celebración de dichas elecciones el próximo mes de agosto frustraría las aspiraciones del MILF e hipotecaría las posibilidades del proceso de paz. La superación del actual alcance geográfico y competencial de la RAMM es una de las principales reivindicaciones del MILF. En varias ocasiones, tanto el Gobierno como el MILF declararon que la RAMM había sido una fórmula fallida. El Gobierno filipino también expresó su apoyo al retraso de las elecciones, pero la decisión compete al Congreso.

En febrero, se inició en la ciudad de Yeddah (Arabia Saudita) la cuarta ronda de negociaciones tripartitas entre el Gobierno filipino, el antiguo grupo armado de oposición **MNLF** y la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) para abordar la plena implementación del acuerdo de paz firmado en 1996. La OCI ejerció tareas de facilitación tanto en la firma del acuerdo como en las reuniones que se han celebrado en los últimos años. El secretario general de la OCI, Ekmeleddin Ihsanoglu, instó a las partes a negociar con ánimo constructivo a partir de lo que les une y no de lo que les separa. Ekmeleddin Ihsanoglu también declaró que para que la paz se consolide en Mindanao, el Gobierno debería impulsar el desarrollo económico, mejorar la distribución de la riqueza y solucionar el problema de desplazamiento interno que padece la región.

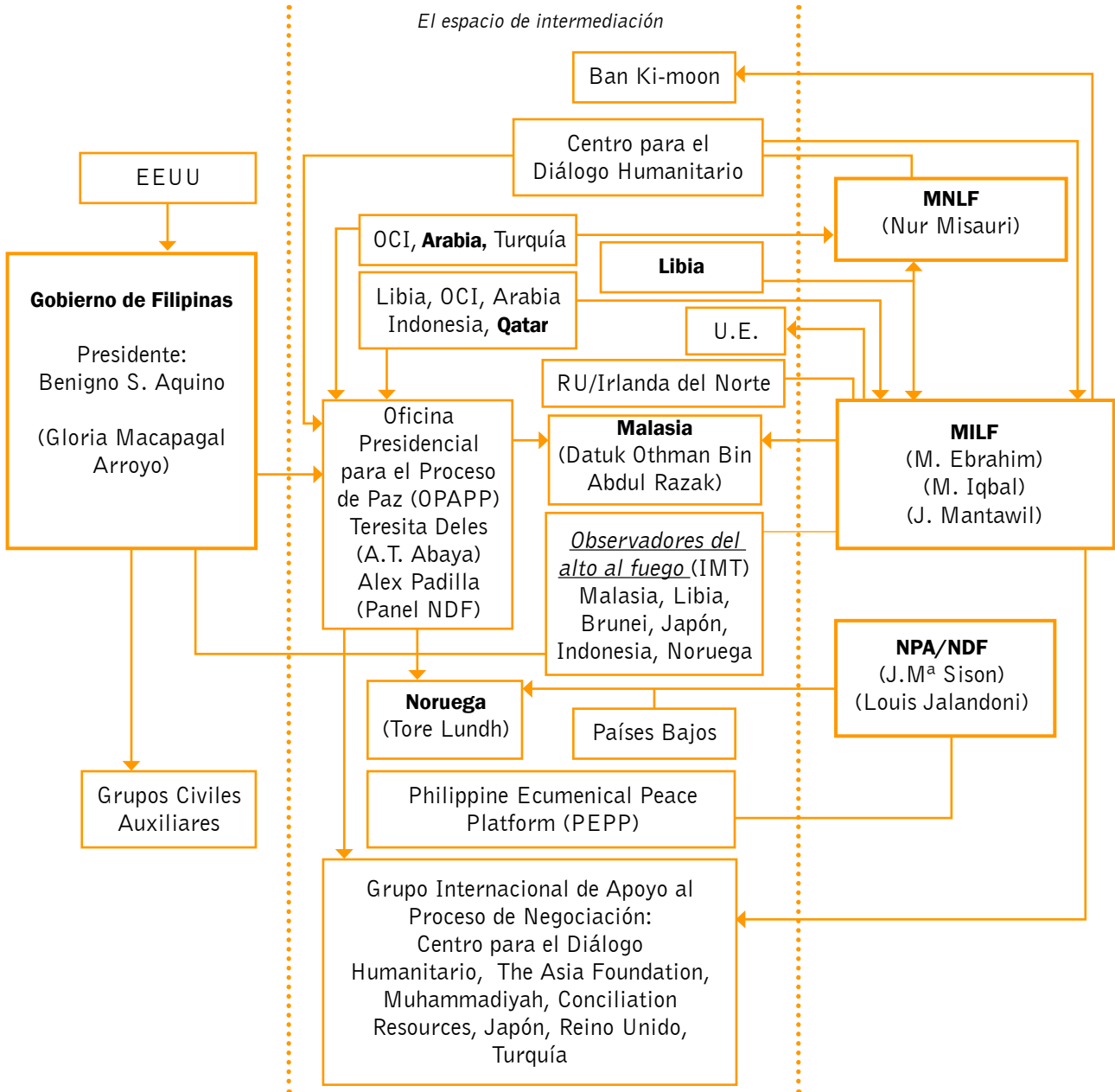
En cuanto a las negociaciones con el **NDF**, brazo político del NPA, los paneles negociadores del Gobierno y del NPA/NDF valoraron muy positivamente la reunión informal llevada a cabo durante enero en Oslo bajo mediación del Gobierno noruego. En la reunión informal, tanto el Gobierno como el NDF habrían reafirmado su compromiso a finalizar las negociaciones con la mayor celeridad posible,

preferiblemente en 18 meses o, si no, antes de 2014. El Gobierno y el NDF mostraron su satisfacción por los acuerdos alcanzados durante la primera ronda de negociaciones formales celebrada en Oslo entre el 15 y el 21 de febrero con la facilitación del Gobierno noruego. Las partes reafirmaron su compromiso con los acuerdos firmados entre 1992 y 2004; establecieron un calendario de reuniones de grupos de trabajo y de firma de acuerdos (el de reformas sociales y económicas para septiembre de 2011, el de reformas políticas y constitucionales para febrero de 2012 y el de cese de hostilidades para junio de 2012), y restablecieron el comité conjunto sobre el acuerdo de derechos humanos y derecho internacional humanitario (CARHRIHL, por sus siglas en inglés). Como medida de construcción de la confianza, el NDF liberó a algunos prisioneros bajo custodia del grupo armado de oposición NPA. De igual modo, el Gobierno se comprometió a trabajar para la liberación, antes de la segunda ronda de negociaciones, de parte o la totalidad de los 14 consultores del NDF que según el grupo estaban cubiertos por el acuerdo sobre seguridad y garantías de inmunidad (JASIG, por sus siglas en inglés). Ambas partes expresaron su agradecimiento al Gobierno de Noruega e hicieron pública su determinación de cumplir con los compromisos acordados y de seguir avanzando en las siguientes rondas de negociación. En marzo, el jefe del panel negociador del Gobierno, Alexander Padilla, declaró que el Gobierno estaba dispuesto a trabajar conjuntamente con el NDF para lograr las reformas políticas y económicas que mejoraran el bienestar de la población y el desarrollo del país. Padilla también declaró que el Gobierno ya no consideraba al NPA ni al NDF como una organización terrorista y que, independientemente de la correlación de fuerzas en el campo de batalla, la determinación del Ejecutivo era resolver el conflicto a través de una negociación política.

Páginas Web

- Centro para el Diálogo Humanitario (www.hdcentre.org)
- MILF (www.luwaran.com)
- NDF (home.wanadoo.nk/ndf) (www.ndf.net/joomla) (home.casema.nl/ndf)
- NPA (www.philippinerevolution.org)
- OCI (www.oic-oci.org)
- Oficina Presidencial para el Proceso de Paz (www.opapp.gov.ph)
- www.mindanao.news
- www.philnews.com
- www.theworldpress.com/press/philippinespress.htm

14 | **Principales actores del proceso:**



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 de 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 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 Construcción de Paz 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 42 / 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>