

## FILIPINAS (Mindanao-MNLF)



### DATOS BÁSICOS

<b>Población:</b>	83,1 millones de habitantes (2005)
<b>Mindanao:</b>	18,2 millones de habitantes
<b>ARMM:</b>	2,4 millones de habitantes
<b>PIB:</b>	98.306 millones de dólares (2005)
<b>Mindanao:</b>	15.000 millones de dólares
<b>ARMM:</b>	1.250 millones de dólares
<b>Renta per cápita:</b>	1.300 dólares (2005)
<b>Mindanao:</b>	820 dólares
<b>ARMM:</b>	322 dólares
<b>IDH:</b>	0,763 (84 <sup>o</sup> ) (2004)

### CONTEXTO DEL CONFLICTO

Filipinas, el principal país católico de Asia, ha sufrido enfrentamientos armados internos desde su independencia (1946), con múltiples grupos armados de oposición. En 1969, en el marco de la lucha contra la dictadura de Ferdinand Marcos, se crearon dos fuerzas insurgentes en lugares y con objetivos diferentes: por un lado, el NPA, brazo armado del Partido Comunista de Filipinas (clandestino), que lucha por una revolución de inspiración maoísta. Por otro lado, el **Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF)**, creado por Nur Misauri, inició una lucha independentista en la isla de Mindanao, basada en la reivindicación de los derechos históricos de la cultura *bangsamora*. Mindanao es la segunda isla más grande del país y los colonizadores españoles nunca fueron capaces de someter a su población. La administración norteamericana, primero, y el Estado filipino, después, promovieron una activa repoblación cristiana, que implicó el desplazamiento progresivo de la población autóctona, de la cual se distinguen grupos indígenas y musulmanes. En 1978 el MNLF sufrió una escisión: el **Frente Islámico de Liberación Nacional (MILF)**, crítico con el personalismo de Misauri, con un mayor énfasis en el componente islámico de la lucha independentista.

A mediados de la década de 1980 se creó el grupo **Abu Sayyaf** ("padre de la espada"), dedicado a propagar la Guerra Santa, con base en la isla de Basilan (en la ARMM). A pesar de su reducido tamaño y apoyo, su existencia sirve de excusa para una notable presencia de las FFAA de los **EEUU**. Finalmente, hay que tener presente una dinámica "micro", extremadamente compleja, que alimenta constantes conflictos entre clanes rivales. El porte de armas forma parte de la identidad cultural bangsamora.

10 años después de los Acuerdos de Manila, las causas estructurales que propiciaron la creación del MNLF no han cambiado, y las zonas musulmanas de Mindanao siguen siendo de las más pobres del país.

### PROCESO / ACUERDOS DE PAZ

El MNLF firmó un acuerdo de paz con el Gobierno en 1996 (Acuerdos de Manila) –con la mediación inicial de Libia y, posteriormente, de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), Arabia Saudita e Indonesia– basado en una solución de autonomía de la parte occidental de la isla. Después de celebrarse un referéndum, la **Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM)** quedó compuesta por 13 provincias y nueve ciudades. Misauri

## FILIPINAS (Mindanao-MNLF)

fue nombrado gobernador, pero protagonizó una nueva sublevación armada en 2001, por la que fue condenado y llevado a prisión.

El MILF firmó un alto al fuego con el Gobierno en 2003 y las opciones de un acuerdo final – que seguirá implicando una solución de autonomía- parecen cercanas. Los principales puntos de discusión son la ampliación de la superficie de la ARMM (las “tierras ancestrales”), la compatibilidad con el Acuerdo de 1996 con el MNLF, y la compatibilidad del nuevo acuerdo con la Constitución.

El MILF se encuentra actualmente en conversaciones de paz con el Gobierno. Este proceso está encabezado por un Comité Conjunto de Coordinación para el Cese de Hostilidades (que engloba a los respectivos Comités del Gobierno y del MILF) y cuenta con la mediación de Malasia (que lidera el Equipo de Observación Internacional del alto el fuego) y el aval de numerosas organizaciones de la sociedad civil. La colaboración entre estos organismos ha logrado cierta pacificación de la zona (teniendo en cuenta que el MILF no es el único grupo armado que opera en la región) e iniciar el retorno de numerosos desplazados. EEUU hizo una oferta de 30 millones de dólares de ayuda a los combatientes del MILF si llegaban a firmar un acuerdo de paz. Sin embargo, el proceso se encuentra paralizado por las posturas del Gobierno y el MILF respecto a la extensión que tendría una futura región autónoma Bangsamora y el alto el fuego es ocasionalmente violado. En dicho acuerdo no se hacía ninguna referencia al desarme, por lo que se ha planteado como necesaria una revisión, a través de un encuentro entre las partes, prevista para el mes de marzo de 2007.

---

## PROCESO DE DDR

### **Antecedentes del DDR:**

Con el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno y el MNLF en septiembre de 1996, se inició un proceso parcial de desmovilización de dicho grupo, en dos fases: en la primera se establecieron los mecanismos e instituciones contempladas en el acuerdo, como el Consejo del Sur de Filipinas para la Paz y el Desarrollo (SPCPD), una Asamblea Consultiva y la Zona Especial de Paz y Desarrollo (SZOPAD, por sus siglas en inglés), en el área geográfica del ARMM en las que la comunidad local construye paz mediante iniciativas que benefician a la población civil local. Estas zonas también desarrollan formas alternativas de resolución de conflictos, utilizando métodos de la cultura local. Los líderes del MNLF, además, ocuparon cargos directivos en varias instituciones de desarrollo. A finales de 1999, el Gobierno había recolectado 4.874 armas de fuego de miembros del MNLF, en un programa voluntario.

En la segunda fase se aprobó una enmienda a la Acta Orgánica de la ARMM, después de un referéndum celebrado en septiembre del 2000, ampliando las competencias autonómicas.

### **Tipo de DDR:**

Parcial, con devolución voluntaria de armas y reintegración en las FFAA.

### **Organismos ejecutores:**

El organismo responsable es el Consejo para el Desarrollo Económico de Mindanao (MEDCO, por sus siglas en inglés). Los fondos han sido canalizados en gran parte a través de las agencias del sistema de Naciones Unidas. El PNUD coordina la asistencia de los donantes, entre los que destaca USAID y la agencia de cooperación japonesa (JICA).

### **Principios básicos:**

Completar la reintegración los ex combatientes del MNLF y atender a sus comunidades en la isla de Mindanao.

## FILIPINAS (Mindanao-MNLF)

### Grupos a desmovilizar:

Unos 25.000 ex combatientes del MNLF y sus familias.

### Grupos más vulnerables:

Si bien no existen datos muy precisos, se estima que un 13% de los combatientes son menores-soldado. Las conversaciones de paz con el MNLF terminaron sin hacer mención a los menores-soldado. Para paliarlo, en noviembre de 2003 se organizó un seminario para identificar las posibilidades de DDR para menores-soldado, con la participación de unas 30 organizaciones de la sociedad civil.

En la actual estructura de asistencia de menores en conflicto armado prevé programas de comprensión, sensibilización y movilización para prevenir el reclutamiento de menores en grupos armados, así como rehabilitarlos para la vida civil. Estos programas de rehabilitación incluyen asistencia en materia legal y de seguridad para los antiguos combatientes, además, de programas de asistencia comunitaria para atender sus necesidades sociales, psicológicas y económicas.

### Presupuesto:

Varios organismos internacionales y nacionales han estado colaborando económicamente en el desarrollo de las zonas controladas por los ex combatientes del MNLF, a través de la SZOPAD. Existe cierta dificultad para separar los fondos que se han dirigido estrictamente a la reintegración de los ex combatientes de los fondos dirigidos al desarrollo general de Mindanao. Un primer cálculo aproximativo permite señalar que las zonas de influencia del MNLF podrían haber recibido cerca de 170 millones de dólares, en ayuda para los ex combatientes y sus comunidades durante el período 1997-2005.

Los mayores donantes para el desarrollo de Mindanao son los siguientes:

- El BM, a través del Programa de Desarrollo Rural de Mindanao, con un presupuesto de 33 millones de dólares,
- USAID, centrada en la creación de oportunidades económicas para la reintegración de ex combatientes a través de microcréditos, y en la gobernabilidad local.
- El PNUD, que además coordina las aportaciones de los donantes.
- JICA, que financió 166 proyectos valorados en 363 millones de dólares hasta 2002. A finales de 2002 firmó un nuevo acuerdo económico con Filipinas, en el que se puso énfasis en el desarrollo de Mindanao y, particularmente, la ARMM.

El *UN Multi-Donor Assistance Programme* (MDAP) ha canalizado 25,7 millones de dólares desde 1997, en varias fases, a través del PNUD, con aportaciones de Australia (el mayor donante, con 7,7 millones de dólares), Bélgica, Canadá, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia, Suiza y Turquía. La primera fase se centró en la ayuda de emergencia para las comunidades del MNLF. La segunda fase se centró en la prestación de servicios básicos, sustento, desarrollo empresarial, construcción de confianza y formación en gobernabilidad para los líderes del MNLF. La tercera fase del programa, con un presupuesto de 10 millones de dólares (cuatro de los cuales fueron aportados por el PNUD) se inició en mayo de 2001, y está centrada en el fortalecimiento de las comunidades de paz, apoyo a los mecanismos institucionales, mejora de los accesos a los servicios básicos, desarrollo empresarial, desarrollo agrícola, forestal y pesquero, y promoción de la cultura de paz.

Desde 1997, la agencia estadounidense USAID ha estado directamente implicada en la reintegración de los ex combatientes del MNLF, habiendo hecho promesas al MILF en el mismo sentido. USAID trabaja en Filipinas mediante cinco líneas de actuación, una de las cuales es la “resolución del conflicto de Mindanao”, que a su vez se divide en cuatro apartados temáticos: reintegración de ex combatientes, creación de oportunidades económicas, microcréditos, y gobernabilidad local. El importe de las ayudas es muy significativo, y refleja el interés de EEUU en generar condiciones para que Mindanao, y Filipinas en general, no sea

## FILIPINAS (Mindanao-MNLF)

una zona generadora de grupos terroristas. Ello explica el aumento de las ayudas a partir del año 2001.

Entre junio de 1999 y diciembre 2000, y a través de la *OTI Country Programs*, USAID dedicó 1,2 millones de dólares para atender a cerca de 10.000 ex combatientes y sus familias. En 2001, USAID concedió cinco millones dólares para el programa LEAP (*Livelihood Enhancement and Peace Program*), centrado en asistir a los ex combatientes del MNLF. Este programa, que se inició en 1997, ha proporcionado asistencia técnica a 25.000 ex combatientes, especialmente en temas agrícolas (incluida la distribución de arroz híbrido) y de piscicultura, equipos post-cosecha y servicios. Este programa dedica una media de 400 dólares para cada ex combatiente. En 2002, USAID concedió 35,7 millones de dólares a proyectos generales para Mindanao; para 2005 tenía presupuestados 23,2 millones de dólares para proyectos de resolución de conflictos en la isla (13 millones en 2004), con la garantía de la *Bangsamoro Women's Foundation for Peace and Development*. Dos terceras partes de la ayuda de USAID a Filipinas es para Mindanao, y un 42% de ésta es para reformar las estructuras de gobierno de la ARMM, actuando como contraparte el MEDCO. USAID y el Reino Unido han concedido asimismo 22,3 millones de dólares para financiar 800 microproyectos dirigidos a los ex combatientes entre 2004 y 2007.

Otras instituciones que han colaborado en el desarrollo de Mindanao son el Asian Development Bank y el *Japan Bank for International Cooperation*. Entre 2002 y 2007, el BM, USAID y PNUD tienen previsto invertir 178 millones de dólares en Mindanao, especialmente a través de las SZOPAD.

Organismo	Período	Ayudas para el conjunto de Mindanao (millones \$)	Ayudas centradas en los ex combatientes y sus comunidades (millones \$)
BM	2002	33	
Japón	1997 - 2002	363,6	
Japón	2002		36,4
Japón	2003		57,8
PNUD (MDAP)	1997 - 2005		25,7
USAID	2001 - 2006	230,1	
USAID	2004		13,0
USAID	2005		23,2
USAID	2006		10,5
USAID – R.U.	2004 - 2007		22,3
USA – OIT	2003	1,5	
Australia	2005	48,7	12,7
Neva Zelanda	2005		1,1
Canadá	2005 - 2010		18,0
<b>TOTAL</b>	<b>1997 - 2010</b>	<b>324,1</b>	<b>254</b>

En 2003, la OIT había recibido 1,5 millones de dólares del Departamento de Trabajo de los EEUU, para proyectos dirigidos a crear oportunidades económicas en Mindanao a través de la educación y la creación de empleo. La UE inició su colaboración en el desarrollo económico de Mindanao en enero de 2004.

En febrero de 2005, la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID), renovó su compromiso para el desarrollo de Mindanao, aportando otros 12,7 millones de dólares a través de un programa quinquenal de Acción para la Transformación del Conflicto (ACT), que permitirá dar continuidad al apoyo hacia las Comunidades de Paz y Desarrollo (PDC), formadas en las áreas de dominio del MNLF, así como en zonas con población indígena. Mindanao recibe 48,7 millones de dólares anuales de Australia, siendo una de sus áreas preferenciales en política de cooperación. Nueva Zelanda se ha comprometido también a aportar 1,1 millones de dólares para este programa quinquenal, centrándolo en la región de Caraga.

## FILIPINAS (Mindanao-MNLF)

Canadá, a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, concedió una ayuda de 18 millones de dólares en apoyo a la gobernabilidad de la ARMM, para el período 2005-2010.

### Calendario:

A realizar en un principio entre el año 1997 y finales del 2005, continúan los programas de reintegración.

### Otros aspectos:

- **Reforma del Sector de Seguridad:** Un total de 4.850 miembros del MNLF se integraron en las FFAA de Filipinas (AFP), y 4.835 más en la Policía Nacional (PNP), totalizando cerca de 10.000 ex combatientes (algo menos de la mitad de los efectivos del MNLF al firmar los acuerdos de paz), pero sin que se produjera un proceso de desmovilización como tal. La integración de estos combatientes a las AFP y PNP se demoró tres años y quedó completada a finales de 1999, después de múltiples retrasos. Los que no se reintegraron a las fuerzas de seguridad retornaron al campo o se incorporaron a otros grupos armados (el MILF duplicó sus efectivos entre 1996 y 1999).

---

## FASES DEL DDR

### Reinserción:

Desde 1997, el PNUD ha llevado a cabo varios proyectos socioeconómicos para asistir a las comunidades del MNLF (formación institucional para los hombres, formación comunitaria para las mujeres, alfabetización, formación profesional para los jóvenes, servicios básicos, desarrollo empresarial, etc.). La labor del PNUD se ha desarrollado bajo el llamado Programa de Desarrollo de Recursos Humanos (HRDP, por sus siglas en inglés), con el objetivo de transformar las estructuras del MNLF en organizaciones populares democráticas que permitan la movilización de recursos para las comunidades.

Desde 2001, cinco agencias de Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNESCO, FAO, OIT), apoyados por otras cuatro agencias (UNICEF, OMS, UNIDO, ACNUR) desarrollan un programa conjunto en la ARMM de asistencia a los ex combatientes. A finales de 2003, USAID y el Gobierno filipino iniciaron un programa de capacitación y desarrollo para 21.000 ex combatientes del MNLF.

---

## EVOLUCIÓN DEL DDR

Con el apoyo de USAID y de otras agencias internacionales, en 2005 un total de 12.000 ex combatientes se habían integrado en la economía civil, y 1.000 más estaban recibiendo formación para su reintegración. Se han electrificado 2.800 viviendas en las comunidades del MNLF y se han concedido 225.000 microcréditos (el 70% a mujeres).

---

## ASPECTOS A ANALIZAR

### Planificación:

- No se han cumplido las expectativas de desarrollo.
- Retrasos en la implementación de muchos proyectos gubernamentales.
- Excesiva prolongación del programa.

## FILIPINAS (Mindanao-MNLF)

### FUENTES CONSULTADAS

#### Internacional:

- Asian Development Bank, en <<http://www.adb.org/Documents>>.
- Centre of Excellence, en <<http://www.coe-dmha.org>>.
- Embajada de Japón en Filipinas, en <<http://www.ph.emb-japan.go.jp>>.
- Gobierno de Japón, en <<http://www.mof.go.jp/english>>.
- OIT: *Prevention and Reintegration of Children Involved in Armed Conflict: An Inter-regional Project*, 2002, en <<http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/themes/soldiers>>.
- OIT: *Prevention and Reintegration of Children Involved in Armed Conflict. The Philippine Experience*, 2003.
- Japan Bank for International Cooperation en, <<http://www.jbic.go.jp/autocontents/english>>.
- Japan International Cooperation Agency, en <<http://www.jica.go.jp/philippines>>.
- LEAP Program, en <<http://www.mindanao.org/leap/index.htm>>.
- Lubang, A. y Makinao, M.: *DDR. The Mindanao Experience*, 2001, Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, en <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/arms/mindanaopaper.pdf>>.
- Reliefweb, en <<http://www.reliefweb.int>>.
- UNDP: *Philippine Human Development Report 2005*, en <<http://www.undp.org.ph>>.
- USAID, en <<http://www.usaid-ph.gov>>.

#### No gubernamental:

- Philippine Coalition to Stop de Use of Child Soldiers: *Enhancing Partnerships Towards Effective Strategies on DDDR*, 2nd National Consultation Workshop on the Use of Child Soldiers in the Philippines.

Ficha elaborada por Albert Caramés, Vicenç Fisas y Eneko Sanz.

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 CATALUNYA, A TRAVÉS DEL DEPARTAMENTO PARA UNIVERSIDADES, INVESTIGACIÓN Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, Y DE LA AGÈNCIA CATALANA DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT DE LA SECRETARIA DE COOPERACIÓ EXTERIOR. TAMBIÉN RECIBE APOYOS DE OTROS DEPARTAMENTOS DE LA GENERALITAT, DE AYUNTAMIENTOS, FUNDACIONES Y OTRAS ENTIDADES.