



UNA ARQUITECTURA INTERNACIONAL DIFÍCIL DE IMITAR: EL CASO DE FILIPINAS

TATHIANA MONTAÑA *

Resumen

Las guerras en el siglo XXI son la continuación de conflictos armados internos surgidos a mediados del siglo XX, y otras son el resultado de la segunda gran descolonización en algunos territorios de Asia y África ocurridos por la misma época. En ambos casos se reflejan problemas estructurales de los estados, generalmente los llamados del tercer mundo. Después de la caída del muro de Berlín y la unificación alemana a finales de los 80, el inicio de la lucha contra el narcotráfico y la actual lucha contra el terror a finales de los 90 e inicios del 2000. Los países en situación de guerra interna reciben apoyo de actores de la comunidad internacional, como los que les interesa negociar conflictos y como los que deben contribuir a la paz y la seguridad internacional.

Filipinas, estado ubicado en el sudeste asiático, sostiene un conflicto armado interno de casi 60 años. Durante el 2010, ha sostenido un proceso de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla musulmana MILF (Frente Moro de Liberación Nacional), en donde varios actores de la comunidad internacional como los Estados Unidos, los países vecinos y la Unión Europea han jugado un papel importante para el restablecimiento de la paz.

Palabras clave: paz, conflictos armados internos, comunidad internacional, negociación, Filipinas.

Abstract

Wars during the 21st century are extension of Internal Armed Conflicts which began in the middle of the 20th century. Others conflicts are the result of the second de-colonization of some Asian and African territories. In both cases, they reflect the state's structural problems; commonly known as

* Profesora Universitaria, profesional en Relaciones Internacionales con especialización en Estudios de Desarrollo; Magister en Ciencia Política y Candidata a Doctorado en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina y del Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Asesora académica del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la paz, Bogotá, Colombia.

the “third world.” After the fall of the Berlin Wall and the German unification in the late 1980s, the beginning of war against drug trafficking and the war against terrorism in the late 1990s and early 2000s, the countries in a Internal Armed Conflict situation have received International Aid from states that are interested in resolution of wars and their own interest in global peace and security.

The Philippines is a country in southeastern Asia. It has been involved in an Internal Armed Conflict for more than 50 years. In 2010, the National Government and the Moro Islamic Liberation Front have developed a round tables/ peace panels, where some international community actors such as the United States, neighboring countries, and European Union, have played a very important role for establishment of peace.

Keywords: peace, internal armed conflicts, international community, negotiation, Filipinas.

¿Cómo intervienen los actores internacionales? ¿Quiénes y por qué participan en Filipinas?

Filipinas es un país conformado por 7100 islas en el sudeste asiático. Desde 1520 hasta 1898, Filipinas hizo parte del Reino de España. Posteriormente y desde 1898, mediante el Tratado de Paris, en el marco de la segunda colonización europea, este territorio fue cedido a los Estados Unidos. Durante la II Guerra Mundial, Filipinas fue instrumento de guerra de Japón y solo hasta el año 1946 se proclama República independiente.

Aunque la independencia de Filipinas como nación es relativamente reciente, algunos de sus conflictos armados internos representan crisis prolongadas que datan de varias décadas, como en el caso de la guerrilla musulmana más antigua del mundo, el Frente Islámico de Liberación Nacional MILF (Moro Islamic Liberation Front) en la región de Mindanao al sur del archipiélago. Tras varios intentos fallidos en el pasado, finalmente el Gobierno de la República de Filipinas –GRP– inició un

nuevo proceso de paz con el MILF. El 23 de julio 2009 la Presidente Arroyo ordenó la suspensión de operaciones militares (SOMO) y posteriormente el MILF declaró la suspensión de acciones militares (SOMA) el 25 de julio de 2009. Esta apertura, con la facilitación de Malasia, despertó rápidamente el interés de diversos actores de la comunidad internacional, que entraron a participar en las distintas instancias del proceso.

La estabilidad política de Filipinas, un país de gran importancia en el nivel geopolítico y geoestratégico en la región del sudeste asiático, es vista con gran interés por los países que tuvieron una relación directa en su historia (España, Estados Unidos y Japón), así como por sus vecinos (Malasia e Indonesia), quienes juegan un papel directo en los paneles de diálogo del proceso de paz filipino, donde suministran apoyo de tipo político, técnico y financiero para que se lleven a cabo.

El grupo de apoyo internacional al proceso entre el GRP y MILF, se compone de tres cuerpos:

1. Un facilitador al proceso de paz: *Malasia*, desde el año 2002.
2. Un verificador de acuerdos, el International Monitoring Team (IMT).
3. Y un grupo mixto, países y organizaciones internacionales de la sociedad civil, Internacional Contact Group (ICG).

La participación de *actores de la comunidad internacional* en procesos de paz en países en situación de conflicto armado buscan, en términos generales, mejorar las condiciones de la democracia y la gobernabilidad en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos que al menos en sus propósitos constituyen los principios rectores del sistema de Naciones Unidas.

¿Cuáles son los intereses de esos los actores, para ayudar a gestionar un clima propicio para hablar de paz?

Importancia de los vecinos: Malasia y el equipo Internacional de Monitoreo (IMT)

Malasia es un país vecino de Filipinas, comparte frontera por el norte, con la Isla de Borneo, el 60% de la población de su es musulmana, seguida por el 19.4% de budistas. El comercio entre Malasia y Filipinas se caracteriza por ser básicamente de servicios e intercambio de productos agrícolas, gas natural y petróleo.

De manera desprevénida, pero con certeza, se podría atribuir a Malasia su gestión mediadora desde el año 2002, a los lazos históricos que comparte

con Filipinas: la vecindad y el Islam. Recordemos que en Mindanao la población musulmana alcanza el 6% de un total de 20% en todo el país.

Tras el acuerdo del alto al fuego del 2003, Malasia lideró el IMT (Equipo Internacional de Monitoreo), y conto luego con el apoyo de otros países como Japón, Brunei o Libia, que fue implementado tras el acuerdo de alto al fuego de 2003, para supervisar la aplicación de este. Malasia goza de la confianza de las partes del proceso de negociación, y adicionalmente es un país vecino al cual no solo le interesa mantener estabilidad sino además, de alguna forma, protagonismo en el nivel regional. El objetivo del IMT es, como su nombre lo indica, monitorear la implementación del Acuerdo de Paz entre el GRP y el MILF del 22 de junio de 2001 y los acuerdos adicionales: el Acuerdo sobre Asuntos de Seguridad, del 7 de agosto de 2001, la Implementación del Componente Humanitario, el de Rehabilitación y desarrollo del 22 de junio del año 2001, establecido en el Acuerdo de Trípoli, y el Acuerdo de Protección a la Población Civil del 27 de octubre de 2009.

El mandato del IMT es monitorear, verificar y reportar las acciones violentas contra la población civil, en el marco del cese de hostilidades acordado por las partes, en el territorio limitado en los "Términos de Referencia"¹ en cinco

1 Terms of Reference The International Monitoring Team (IMT), 9th of December 2009 Kaula Lumpur, Malasia. Firmado por Rafael E. Seguis por el GRP; Mohagher Iqbal por MILF y Datuk Orthman Bin Abdul Razat, facilitador del Gobierno de Malasia.

sectores, cada uno monitoreado por un equipo móvil (Cotabato City, Iligan City, Zamboanga City, General Santos City y Davao City).

La responsabilidad del IMT consiste en reportar mensualmente a los paneles de paz y a la secretaría malaya las actividades y el desarrollo del cese de fuego, los asuntos humanitarios y los aspectos de asistencia socioeconómica. El mandato de la IMT tiene una duración de 12 meses, excepto el componente de protección a la población civil.

En ese sentido, los términos del mandato del IMT contemplaron cuatro componentes en donde participan otros actores internacionales (estados y organizaciones internacionales):

1. Seguridad, en donde participan Malasia, Libia, Brunei y Noruega,
2. Humanitario, de rehabilitación y de desarrollo en el que participa la Unión Europea,
3. Asistencia socioeconómica en la cual se hace presente Japón, y
4. Protección a la población civil, del que hacen parte varias organizaciones como *Mindanao Peoples Caucus* y *Mindanao Human Rights Action Center*, algunas de las cuales son movimientos que agrupan varias organizaciones de distintos países, como en el caso de *Non-Violent Peace Force* (Fuerza de Paz No Violenta)

El IMT representa varias ventajas en el proceso de paz:

Por una parte, compromete internacionalmente a las partes implicadas en el proceso de negociación (MILF-GRP) a respetar las normas humanitarias. Una vez más, se vislumbra la importancia que merece la implementación del DIH en el marco de conflictos armados prolongados en el siglo XXI. Uno de los asuntos que más llama la atención en este conflicto en particular es la aceptación de la plena vigencia del DIH, por parte de las guerrillas y de las FFAA de Filipinas. En muchas ocasiones escuchamos de boca de altos mandos militares la importancia que tiene respetar y garantizar las normas humanitarias. Es por esto que muchas veces se comentó al interior del grupo Colombiano la diferencia en términos humanitarios que existe entre el conflicto filipino y el conflicto colombiano.

Así mismo, compromete a los actores internacionales a monitorear, verificar y reportar infracciones. En este sentido, el papel del IMT es fundamental. Es claro que la participación del IMT, coordinado por Malasia, se ha hecho posible porque las partes así lo determinaron. Pero también tiene un importante significado en el nivel regional, porque se pone de manifiesto la voluntad política de los países y las organizaciones que han intervenido y su coherencia política para restablecer la paz en la región. Por ejemplo, las obligaciones financieras para el funcionamiento (salarios del personal del IMT), son suministradas por los respectivos gobiernos de los Estados que hacen parte del grupo. Con esto, la cooperación para la paz en Filipinas consta no solo de apoyo asistencialista, sino que también permite demostrar la voluntad política de quienes conforman el IMT.

El mandato termina en el momento en que las partes no cumplan con sus responsabilidades y sus propósitos estipulados en los acuerdos. Esto quiere decir que se respeta la voluntad de las partes y desde ningún punto de vista se desconocen los principios de la no intervención, la soberanía y la autonomía.

Percepciones sobre el papel de la Unión Europea (UE)

Gabriel Múnera, representante de la delegación Europea en Filipinas, afirmó que la cooperación europea para Mindanao se acercaba a los 100 millones de dólares antes de año 2008, entregados para apoyar los programas de desarrollo de comunidades en riesgo de desplazamiento. Después del 2008, la UE hace un mayor esfuerzo para asistir humanitariamente en Mindanao, debido al desplazamiento masivo que hubo este año.

Durante los dos últimos años, la UE ha asumido una participación más política en procesos de paz para Filipinas. Por ejemplo, trabaja con organizaciones de la sociedad civil filipina como *People Force* en el componente de protección a la población civil.

El inicio de la participación de la Unión Europea en Mindanao surge gracias a la invitación que le hizo el MILF. La Conferencia Islámica prestó sus Buenos Oficios para el acercamiento con la UE. Cuando el gobierno de Filipinas conoció los avances, aceptó esta participación y consideró que era un buen paso

para retomar los diálogos. El 15 de mayo de 2008, en Bruselas, la UE aceptó participar y aprobó recursos para esto. Su objetivo principal era hacer efectivo el Acuerdo de Trípoli de 2001, por su componente humanitario.

Con todo lo anterior, el delegado de la UE afirma que no tienen ninguna “agenda geoestratégica” en Filipinas, que tiene algunas dudas sobre el compromiso real de las partes en el proceso y sostiene que la sociedad civil filipina debería estar más involucrada en el proceso. También preocupan a la UE las divisiones internas que presentan los musulmanes y, más aún, sobre las relaciones que puedan existir entre disidencias musulmanas filipinas que no participan en el proceso de paz, con algunas organizaciones terroristas que actúan en el sudeste asiático.

Es posible que Filipinas no sea una prioridad para la UE. Como bien lo anota Múnera, la prioridad está en los Balcanes. Sin embargo, la delegación europea en Filipinas ha crecido en los últimos 10 años. En el 2004 solo había 18 personas; en el año 2010 trabajan para la delegación 52 personas, de las cuales 17 son europeas.

¿Cuál es el rol del Grupo Internacional de Contacto?

El Grupo Internacional de Contacto (ICG) surge en el marco del proceso de paz GRP- MILF que se reactiva en 2009. Tras una serie de rondas para acordar el Marco de Acuerdo para la formación

del Grupo Internacional de Contacto, en Kuala Lumpur, Malasia, el 15 de septiembre de 2009 inicia sus actividades. Es un grupo *sui generis*, que está integrado por países interesados en apoyar los diálogos: Japón, Reino Unido y Turquía, y por organizaciones internacionales no gubernamentales, *The Asia Foundation*, *Conciliation Resources*, *Muhammadiyah* y *Humanitarian Dialogue Centre*. Tiene la particularidad de asumir una doble función: de un lado hace parte de los paneles de negociación y de otro, juega el papel de facilitador.

Sobre esto hace referencia la sección 2 del Acuerdo de Formación del ICG; “Composición: El IGC consistirá de países interesados para que acompañen el proceso de paz, preferiblemente pertenecientes a la Conferencia Islámica (OIC) y a la Unión Europea (UE), al igual que ONGs internacionales reconocidas que sean invitadas por las partes en consulta con el tercero facilitador”. Las organizaciones internacionales seguramente generaron confianza, no solo a las partes del proceso, sino también a las organizaciones de la sociedad civil filipina.

El ICG es un grupo *ad hoc* que busca afianzar la confianza entre las partes, mantener los intereses de estos y hacer consistentes en el nivel internacional los acuerdos a los que lleguen el gobierno y la guerrilla.

Dentro de sus funciones también está la de atender y observar las negociaciones directas, siempre y cuando haya sido invitado por las partes, y facilitar espacios de diálogo con especialistas para crear

posibilidades y salidas a problemas que se generen en las negociaciones.

Es notable el compromiso con el proceso por parte de la organización no gubernamental británica *Conciliation Resources*, patrocinadora de la visita de la delegación colombiana a Filipinas, y la confianza que genera a las partes. Su función, también referida en el Marco del Acuerdo de septiembre de 2009, es la de generar puentes de comunicación entre el gobierno, la guerrilla, los facilitadores y la sociedad civil, promover el debate para comprender diferentes puntos de vista y mantener los canales de comunicación de manera impecable.

Sin lugar a dudas, el trabajo del ICG requiere de mucha filigrana en donde no solo se ha depositado confianza, sino que los países y las organizaciones que lo conforman deben sostener unas relaciones diplomáticas y una real voluntad para sacar adelante el proyecto de paz para Filipinas.

Llama la atención la cantidad de actores que intervienen en este proceso. Sería muy interesante profundizar sobre la participación específica del Reino Unido, de Japón y de Turquía. Japón cumple un papel de cooperación al desarrollo económico en la región de Mindanao. El Reino Unido hace parte del ICG desde 2009 y según Chris Wright, jefe de la sección política de la Embajada Británica en Filipinas, el interés del Reino Unido en el proceso es hacer aportes para el desarrollo y trabajar por un sudeste asiático libre de terrorismo, punto que comparte con los

Estados Unidos, pero con algunas reservas respecto a algunos sectores europeos. Frente a este asunto, el delegado británico en Manila afirma que las relaciones con la Unión Europea son diplomáticas en este proceso específico.

¿Cuál fue el papel de los Estados Unidos?

Una de las preguntas frecuentes en las rondas de conversaciones que sostuvo la delegación colombiana en Filipinas con diferentes actores locales, fue conocer sus opiniones sobre el papel que juegan los Estados Unidos en Filipinas.

Para algunas personas, Filipinas continúa siendo un enclave norteamericano en el sudeste asiático. Para otras, un punto estratégico para afrontar la lucha contra el terror. Pero llamó la atención una apreciación mucho más altruista que todas las anteriores y que vale la pena resaltar: los Estados Unidos están muy interesados en mantener el proceso con MILF de bajo perfil, porque podría ser una experiencia de negociación, tal vez única por estos tiempos, con grupos musulmanes.

Según los informes de *The Asia Foundation*², la organización no guber-

² *The Asia Foundation* es una organización no gubernamental norteamericana creada en los años 60 que tiene como misión trabajar por la justicia, el desarrollo y la paz, a través de 17 oficinas en Asia y oficiales en Washington y San Francisco. Según Steven Road, representante en Filipinas y consejero regional para gobiernos locales de la fundación, la organización se ha caracterizado por mantener una opinión crítica al gobierno norteamericano, incluso en temas tan espinosos como la democracia, la seguridad y la paz en la región del sudeste asiático.

namental que hace parte del Grupo Internacional de Contacto para los diálogos de paz, el papel de Estados Unidos en Asia es muy relevante en el Sudeste asiático. Seguramente, Mindanao es una excepción. Las razones se pueden enumerar de la siguiente manera:

1. Terrorismo: “Los Estados Unidos han tenido preocupaciones legítimas sobre actividades terroristas en la región” (Ídem). Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos toman estricta atención sobre la importancia del sudeste asiático, pues algunas células de Al-Qaeda llevaron a cabo acciones terroristas en Indonesia y Filipinas. En ese sentido, el interés norteamericano se focalizó desde el 2002 en estrechar las relaciones con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático –ASEAN– en materia de seguridad, asunto neurálgico de la política exterior norteamericana en la primera década del siglo XXI. Sobre este propósito, nos recuerda el informe 2008 que “Los Estados Unidos tienen tratados bilaterales de defensa con las Filipinas y Tailandia, y ambas naciones han sido destacadas como aliados especiales de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)” (Ídem).
2. Comercio: “Los Estados Unidos son el segundo socio comercial de ASEAN y el principal inver-

sionista extranjero directo”³. Estados Unidos ha reforzado su política de intercambio a través de la implementación de tratados de libre comercio con Singapur, Malasia y Tailandia. Señala el informe de The Asia Foundation, “En resumen, ASEAN es un socio commercial y de inversión más importante que América Latina, Rusia, el Medio Oriente y África”. El tránsito de petróleo y gas natural por esta región es 3 veces mayor que el tránsito por el Canal del Suez y 15 veces mayor que el tránsito del canal de Panamá.

Al respecto, vale la pena anotar que Mindanao contribuye con el 40% al PIB de Filipinas y es foco de cooperación económica en el sudeste asiático.

3. La democracia: “En consideración a la manera tolerante como se practica el Islam en el sudeste asiático, los Estados Unidos cuentan con una mayor oportunidad de ganar los corazones y las mentes de los musulmanes que en cualquier otra región del mundo” (Ídem).

El sudeste asiático tiene la particularidad de ser la región más poblada del mundo y adicionalmente la región en donde coexisten las más diversas culturas y regiones: budistas, musulmanes y cristianas principalmente. Un vecino de gran importancia para Filipinas, y por supuesto para los Estados Unidos,

ha sido Indonesia. Este es el país que contiene la mayor población musulmana del mundo —el 86% de 241 millones de habitantes, son musulmanes— y que adicionalmente ha logrado introducir la democracia, según el proceso y los resultados de las elecciones presidenciales de octubre de 2004 asistidas por los Estados Unidos.

En Malasia la historia es parecida, tiene 25 millones de habitantes, de los cuales el 60% son musulmanes, y los Estados Unidos se han ocupado de implementar mecanismos para presentar un país moderno y democrático.

La sumatoria de estos tres factores nos da idea de la importancia que merece para los Estados Unidos el conflicto armado en Mindanao.

Perspectivas para la arquitectura internacional

Queda claro que las arquitecturas internacionales en procesos de paz son difíciles de imitar. Cada conflicto presenta particularidades y, en ese sentido, los actores que intervienen desde afuera lo hacen de acuerdo a intereses, ya sean históricos, geopolíticos, militares o democráticos.

La participación de la comunidad internacional en Filipinas es amplia y goza de un valor agregado que posiblemente otros conflictos en otros contextos no tengan: el compromiso político que existe para lograr un acuerdo de paz en una de las regiones que presenta un conflicto armado de casi sesenta años, con una guerrilla que lucha

³ Ídem

por autonomía y que es además musulmana. Adicionalmente, cabe preguntarse ¿hasta dónde es buena tanta intervención política, facilitadora, observadora, de ayuda al desarrollo, en una región sumamente rica en recursos y con diversidad étnica y religiosa como las Filipinas? Una respuesta ligera apuntaría a decir que toda intervención en el marco del derecho internacional es válida, en la medida que aproxime a las partes para terminar la guerra e iniciar el camino de la reconciliación y la reconstrucción social. Sin embargo, en un mundo globalizado, en donde los intereses mayores provienen de las naciones y actores privados diferentes a los estados, vale la pena recordar que detrás de un conflicto armado siempre estarán los ciudadanos y las ciudadanas del común, que deben llevar a costas la ausencia de justicia, de paz y de desarrollo.

Finalmente, la lección es que a pesar del paso de los años y del deterioro de las condiciones para hacer acuerdos de paz, el diálogo es posible y la participación internacional es ante todo necesaria: los vecinos, los Estados Unidos y las organizaciones internacionales no gubernamentales. Este último es un avance fundamental que la diplomacia tradicional, de primera vía, no contemplaba: el papel que pueden jugar las OING de aportar términos, fórmulas, caminos para restablecer el diálogo en conflictos armados que han desdibujado sus razones estructurales y en procesos de paz estancados que deben acomodarse a las nuevas demandas del orden internacional.

Las razones las da la historia; y las condiciones para negociar, los intereses

actuales. Y se debe subrayar que unas y otras son tareas no solo de las partes del conflicto, sino también de los vecinos, de los socios comerciales y de las grandes naciones empeñadas en mantener hegemónías en el siglo XXI.

Bibliografía

- Arenal, C. (1981). La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina. En: *Revista de Estudios Internacionales*. Universidad Complutense, Vol. 2. Núm. 4. Octubre-diciembre. Consultado en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/14/REI_02_004_007.pdf.
- Caramés, A. (2009). Pasado, presente y futuro en Mindanao, En: *Quaderns de construccio de Pau*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau. Consultado en: The World Fact book <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>.
- Government Peace Negotiating Panel (2010). *Breakthrough*. Quezon City: Ed. Central Book Supply.
- International Contact Group. (2009). *Framework agreement on the formation of the International Contact Group for the GRP-MILF peace process, 15th of september of 2009*. Kaula Lumpur, Malaysia.
- International Monitoring Group. (2009). *Terms of reference (IMT), 9th of december 2009*, Kaula Lumpur, Malaysia.
- International Monitoring Team. (2009). *Agreement of the Civilian Protection Component (IMT), 27th of October 2009*. Kaula Lumpur, Malaysia.

The Asia Foundation. (2008). *America's role in Asia. Recommendations for US policy from both sides of the Pacific*. New York. Consultado en: <http://asiafoundation.org/program/overview/americas-role-in-asia>

Togores, L. (1990). Imperialismo, relaciones internacionales y dere-

cho internacional en el Extremo Oriente (Filipinas) 1830.1898-1914. En: *Quinto Centenario*, número 16. Madrid: Ed. Universidad Complutense. Consultado en: <http://revistas.ucm.es/ghi/02116111/articulos/QUCE9090110141A.PDF>

Recibido: 29/11/2010 • Aceptado: 18/7/2011