

Philippines: Mindanao in search of a peaceful future

Abstract:

The formation and consolidation of the Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (BARMM) opens the door to hope for the long-awaited peace in Mindanao. At present, Islamist extremist groups have few members and do not pose a threat of the magnitude that led to the assault on the city of Marawi in 2017. However, without the right conditions for economic and social development, accession to these groups could once again be attractive to local populations, especially for young people, with serious consequences for peace and stability in the region.

The new government of President Marcos will have to face both these internal and external challenges to the country. The pragmatic vision of the new president is focused on resuming his alliance with the United States —weakened by his predecessor, Duterte— but continuing his economic relations with China despite the security challenges that arise in the South China Sea.

Keywords:

Mindanao, Bangsamoro, BARMM, MILF.

Cómo citar este documento:

HIDALGO GARCÍA, María del Mar. *Filipinas: Mindanao en busca de un futuro de paz*. Documento de Análisis IEEE 23/2023.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA23_2023_MARHID_Filipinas.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

En el *Panorama geopolítico de los conflictos 2014* se incluyó un capítulo dedicado a la lucha de los grupos islamistas separatistas en la región de Mindanao con el título «Filipinas: el desgarramiento de los grupos separatistas islamistas». El carácter periódico de esta publicación hace necesario un repaso de la situación actual de este conflicto, principalmente porque han ocurrido acontecimientos que han marcado un nuevo camino para alcanzar la ansiada paz en la antigua Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM, por sus siglas en inglés).

La situación actual es distinta y poco a poco se han ido consolidando los esfuerzos que había realizado el presidente Aquino para dar una solución a esta región, principalmente, tras la llegada al poder de Duterte en 2016. Se han conseguido avances importantes para alcanzar la paz en Mindanao y la consolidación de la región denominada ahora Región de Bangsamoro parece estar más cerca que nunca. Sin embargo, en la actualidad los desafíos son múltiples y variados pues todavía quedan grupos armados islamistas, que, aunque con pocos integrantes, pueden cometer atentados terroristas para continuar con sus pretensiones —casi nostálgicas— de crear un Estado islámico (EI) en el sudeste asiático. En un momento en el que la atención mediática parece concentrarse en las actividades del EI en los escenarios africanos y de Oriente Medio, es fundamental prestar atención a lo que este grupo yihadista podría lograr en Filipinas, en concreto en la región de Mindanao.

Un factor relevante para la estabilización, la integración y el progreso de la región de Mindanao es la necesidad de fomentar el desarrollo y las inversiones para que repercutan directamente en la población y así evitar el reclutamiento de nuevos militantes de grupos armados. Y para ello, es necesario que la política exterior del nuevo presidente Ferdinand Marcos Jr. —que ganó las elecciones de mayo de 2022— encuentre el equilibrio perfecto entre su acercamiento a EE. UU. en materia de seguridad y a China en cuestiones comerciales ya que proporciona la financiación y la construcción de proyectos necesarios para el desarrollo de Filipinas. Entre ambos intereses, surge un claro punto de fricción: las disputas territoriales en el mar del Sur de China.

El anterior presidente, Duterte, ha dejado un legado de luces y sombras en su política interior y exterior y está por ver si Marcos es capaz de dejar a un lado el pasado de su padre para afrontar todos los desafíos a los que se enfrenta Filipinas.

Antecedentes del conflicto

Mindanao alberga la mayor comunidad musulmana presente en el país, con una población de 5 millones, lo que constituye el 5 % de la población total de Filipinas. En ella están presentes grupos étnico-lingüísticos cuyo denominador común es profesar el islam. Además, de católicos y musulmanes, también conviven dieciocho etnias de población indígena, conocidas como «lumad».

Durante los últimos cincuenta años, se han venido sucediendo continuos movimientos separatistas en el sudeste de Filipinas con el objeto de defender una identidad cultural y religiosa basada en el islam¹. Esta proclamación de la identidad islámica ha ido acompañada de la reivindicación de la creación de un estado autónomo gestionado por instituciones políticas basadas en un modelo de sultanato.

El establecimiento de un proceso de paz comenzó con Marcos (1965–1981) y continuó con Corazón Aquino (1986–1992), Ramos (1992–1998), Estrada (1998–2001), Arroyo (2001–2010), Aquino III (Benigno Jr.) (2010–2016), Duterte (2016–2022) y cabe la esperanza de que el nuevo presidente Marcos pueda culminarlo, aunque el camino no sea fácil. Durante estos años, se han empleado numerosas y diferentes vías de mediación dada la complejidad del problema y las distintas prioridades de los diferentes gobiernos.

En octubre de 2012, el gobierno filipino del presidente Benigno Aquino III firmó un acuerdo con el grupo armado «Frente Moro de Liberación Islámica» (MILF, por sus siglas en inglés) culminando dieciocho años de negociaciones interrumpidas por violentos enfrentamientos. El acuerdo, denominado «Framework Agreement on the Bangsamoro» (FAB) constituía la primera parte de lo que finalmente es el «Comprehensive Agreement on the Bangsamoro» (CAB) firmado en 2014. Este acuerdo integral fue el resultado de «la búsqueda de una solución para la cuestión de

¹ <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-92577-2.pdf>

Bangsamoro con honor, justicia y dignidad para todos los interesados»². Con su firma se ponía fin a las hostilidades armadas entre el Gobierno de Filipinas y el grupo armado MILF con el objetivo de promocionar la paz y la estabilidad en la región de Mindanao. En él se reconoce el carácter autónomo, no independiente, de las áreas musulmanas de Mindanao agrupadas bajo el término de Bangsamoro, mediante el establecimiento de una entidad política y una estructura básica en el gobierno.

El CAB prevé una solución política general encaminada a lograr un fin justo y duradero del conflicto armado en la región de Mindanao. El CAB tiene dos vías principales: una vía político-legislativa para reemplazar a la Región Autónoma de Mindanao Musulmán (ARMM) y crear una nueva entidad política de Bangsamoro, y una vía de normalización para que los grupos armados separatistas depongan las armas y se reintegren en la sociedad y en las instituciones. Bangsamoro tendría un carácter secular y en ningún caso, según el acuerdo, estaría regido por la sharía.

Durante los años posteriores, el MILF y el gobierno filipino intentaron acercar posiciones para terminar con el conflicto en la región de Mindanao, mediante la materialización de los principios establecidos en el CAB. Pero de forma paralela a estas negociaciones parecieron otros grupos armados de carácter más radical.

Con la llegada al poder de Rodrigo Duterte en 2016, la Ley Orgánica de Bangsamoro (BOL, por sus siglas en inglés) recibió un impulso definitivo y, finalmente se aprobó en 2019. Parte de este logro se debe a que Duterte ha sido el primer presidente filipino proveniente de Mindanao. Antes de su elección, Duterte se había presentado a sí mismo como una fuerza unificadora, el primer presidente del pueblo moro y un defensor incansable de los intereses de Mindanao. En este contexto único, Duterte ha abogado por una mayor autonomía y respeto por la minoría musulmana en Filipinas — que se encuentra entre sus electores más leales—, principalmente a raíz de la posible amenaza del auge del EI en la región tras el asalto en 2017 a la ciudad de Marawi por parte de grupos yihadistas islámicos como Abu Sayyaf y el grupo Maute.

Este asalto resultó ser el más grave de los conflictos cometidos por grupos afines al EI en el sudeste asiático, inquietando a los gobiernos de toda la región. Los combates se

² [Consulta: 2/6/2022]. Disponible en:
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PH_140327_ComprehensiveAgreementBangsamoro.pdf

prolongaron durante cinco meses y provocaron la muerte de miles de combatientes de ambos bandos y el desplazamiento de cientos de miles de personas. El presidente Rodrigo Duterte tuvo que declarar la ley marcial en Mindanao.

Para hacer frente al asalto, el gobierno de Filipinas recibió apoyo de las principales potencias extranjeras. Recibió armas de fuego y municiones de China y Rusia. Moscú también donó camiones militares, y Pekín también dio equipo pesado para ayudar en la reconstrucción de la ciudad. Estados Unidos, por otro lado, proporcionó fuerzas especiales y apoyo de inteligencia.

La presencia de combatientes extranjeros del EI, procedentes de Indonesia y Malasia, no mejoró las capacidades de los combatientes locales filipinos por lo que las Fuerzas Armadas filipinas se alzaron finalmente con la victoria. La derrota de los grupos extremistas, en particular del Grupo Maute, supuso la evidencia de que estos grupos luchan más por sobrevivir que por ejercer una gobernanza plena en las áreas que tienen controladas³.

Tras este grave suceso, la BOL representaba la culminación de un proceso de paz de décadas entre el Gobierno de Filipinas (GPH) y el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF). Fue una victoria no solo para los musulmanes de Bangsamoro, sino para todos los filipinos puesto que ha sido un paso importante hacia la resolución del conflicto entre el gobierno filipino y los grupos armados islamistas que buscan la autonomía de la región.

Con esta Ley se abolía la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM, en inglés) para establecer la Región Autónoma de Bangsamoro en el Mindanao Musulmán (BARMM, por sus siglas en inglés) que tendrá un gobierno regional, mayor autonomía fiscal, además de parlamento, policía y sistema de justicia propios⁴. La BOL delinea el proceso de creación de un territorio autónomo en un área a veces indicadas como Bangsamoro que comprende montañas, islas y junglas y en la que viven, al menos, cuatro millones de personas.

³ <https://ari.nus.edu.sg/app-essay-joseph-franco/>

⁴ <https://bangsamoro.gov.ph/>

Bangsamoro mantendrá los límites de la ARMM, que incluye las provincias Tawi-Tawi, Sulu, Basilan, Maguindanao y Lanao del Sur y se abre la posibilidad de incorporar otras provincias previa realización de un referéndum en sus poblaciones.

Para gobernar la BARMM, Duterte estableció una autoridad para la Transición de Bangsamoro (BTA, por sus siglas en inglés) otorgando un periodo de tres años (2019-2022) para llevar a cabo la transición⁵, conforme a los plazos dispuestos en la BOL. La mayoría de los ministros de la BTA son exguerrilleros que habían dedicado sus vidas a la guerra revolucionaria, pero ahora eran responsables de fundar un sistema parlamentario, implementar una arquitectura legal y política, establecer burocracias gubernamentales, desmantelar combatientes y proporcionar servicios básicos a sus comunidades empobrecidas. La misión de la BTA no era nada fácil.

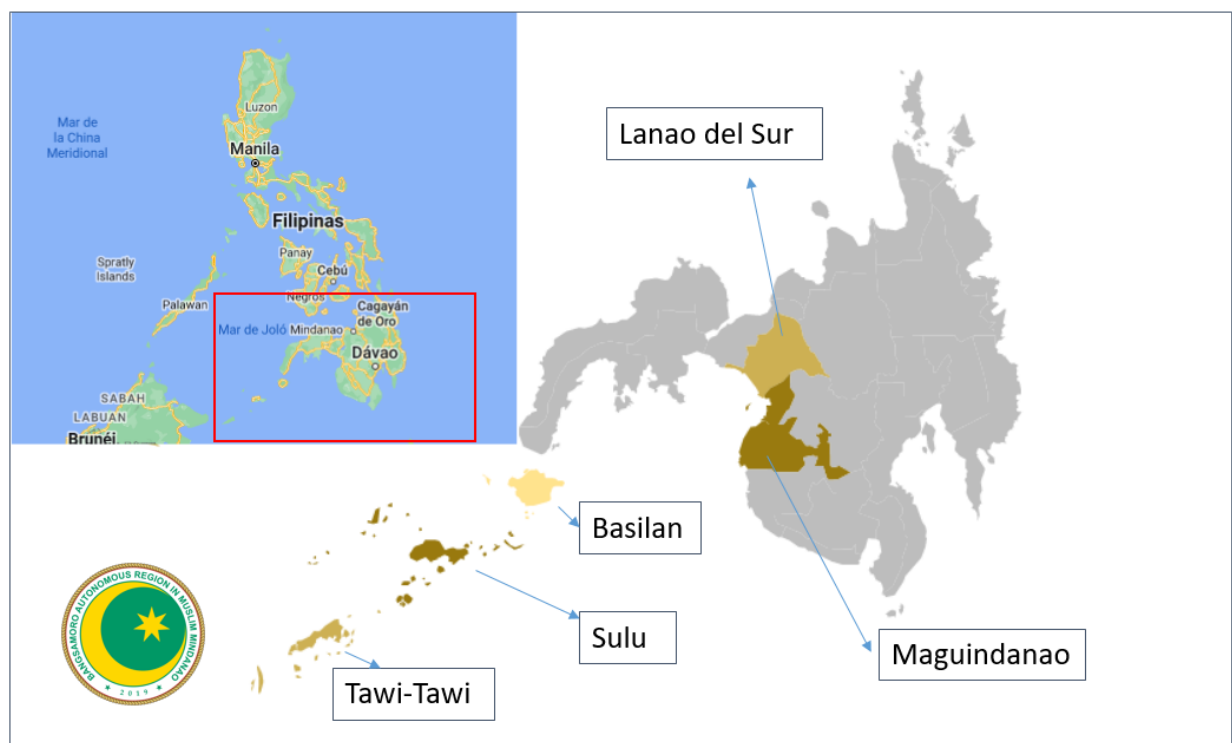


Figura 1. Provincias de la RAMM. Elaboración propia sobre mapa obtenido en <https://bangsamoro.gov.ph/about-us/barmm-map/>

⁵ <https://www.usip.org/publications/2022/08/philippines-seizing-opportunity-offered-bangsamoro-transition-extension>

Los desafíos a los que se enfrentaban las nuevas autoridades de Bangsamoro fueron inmensos, pues debían construir un gobierno desde cero, en la región más pobre y conflictiva de Filipinas. Los plazos otorgados en la BOL para lograr hitos políticos, legales y de normalización clave fueron demasiado optimistas. Año después del inicio del periodo de transición, llegó la pandemia de COVID-19 a Filipinas y las prioridades de la BTA cambiaron a mediados de 2020 para enfocarse cada vez más en dar una respuesta a la pandemia. A finales de 2020, las autoridades de Bangsamoro y la sociedad civil pedían una extensión del periodo de transición, que finalmente fue concedido y promulgado por Duterte el 28 de octubre de 2021. La extensión otorga a las autoridades de Bangsamoro tres años más para completar el proceso de transición y llevar al BARMM a sus primeras elecciones en mayo de 2025.

A la vez que se iba perfilando la entidad política de la recién creada BARMM, Duterte también ha tenido que tomar medidas para prevenir y contrarrestar el extremismo violento. En julio de 2020, Duterte firmó la ley conocida como *Ley Antiterrorista* que ampliaba los poderes del Estado para combatir no solo la militancia islámica, sino también la relacionada con la guerrilla comunista del Nuevo Ejército del Pueblo (NEP), declarada organización terrorista por Duterte en 2017. Con esta ley, considerada polémica⁶, se permitía unos periodos de detección más largos para sospechosos arrestados sin una orden judicial, prolongaba la duración de la vigilancia y las escuchas telefónicas y se reforzaban las medidas para congelar los fondos de aquellos grupos a los que el Estado filipino clasificaba como terroristas⁷.

Duterte pasará a la historia como uno de los presidentes más populares de Filipinas, disfrutando de altos índices de confianza y aprobación hasta sus últimos meses en el cargo, a pesar de políticas controvertidas. Además de la creación de la BARMM, Duterte ha realizado una guerra contra las drogas, ha llevado a cabo su programa de infraestructuras «Build, Build, Build» y ha apostado por su «política exterior independiente». Sus prioridades internas interactuaron con la política exterior, generando mejores lazos con China mientras debilitaba las relaciones con Estados Unidos y Occidente⁸.

⁶ https://www.clarin.com/mundo/filipinas-polemica-ley-antiterrorista-rodrigo-duterte-agita-fantasmas-dictadura-ferdinand-marcos_0_Gao9bw8UF.html

⁷ Informe sobre Asia de Crisis Group, n.º 323, (18 de marzo de 2022).

⁸ <https://www.cnnphilippines.com/news/2022/7/8/NTF-ELCAC-to-stay-under-Marcos-admin.html>

Situación actual

Las elecciones, que tuvieron lugar en mayo de 2022, dieron la victoria por mayoría absoluta a Ferdinand Marcos Jr., más conocido como *Bongbong*. A pesar de las diferencias entre Duterte y Marcos, parece que la lucha antiterrorista, principalmente en todo lo relacionado con el auge islamista, tiene muchos puntos en común. Si bien su grupo de trabajo será «más cauteloso y más prudente» en su enfoque de la contrainsurgencia, no dudará en perseguir a los sospechosos de recurrir a acciones que «financian, alientan, facilitan, entrenan y reclutan a personas para llevar a cabo actividades armadas, conforme a las disposiciones de la Ley Antiterrorista de 2020. Por otro lado, Marcos seguirá invocando las disposiciones de la ley antiterrorista para atajar el peligro de revueltas motivadas por la situación de crisis en Filipinas. Además, tendrá que gestionar la compleja situación política y de seguridad en Mindanao en donde las tensiones no son tan intensas como en el pasado, pero persisten. La elección de Marcos había puesto en dudas su apoyo al BTA en el proceso de transición por las posibles tensiones con los ministros del MILF. Pero por ahora, el presidente Marcos parece continuar con el interés y los esfuerzos de su antecesor para lograr la paz en Mindanao. Prueba de ello es el nombramiento de nuevos ministros en el BTA⁹ para avanzar en la consolidación de la paz en la BARMM.

El proceso de normalización en la región BARMM se está desarrollando de forma efectiva pero lenta. Según la proclama emitida por Duterte en febrero de 2021 se concederá amnistía a los miembros del MILF que hayan cometido delitos en pos de sus convicciones políticas, ya sean punibles con arreglo al Código Penal revisado o a leyes especiales del país, como la rebelión o la insurrección, la sedición y la reunión ilegal, entre otras¹⁰.

A fecha de agosto de 2022, un total de 19.345 (48,36 %) de los 40.000 combatientes del MILF se han dado de baja y han reconvertido su actividad a través del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo¹¹. Se espera que todos los combatientes sean dados de baja y procesados para 2024. La entrega de armas no está siendo decisión fácil para los miembros del MILF ya que algunos tienen miedo a ser

⁹ Pres. Marcos Jr. appoints new BTA members consistent with Bangsamoro peace agreement.

¹⁰ https://www.mindanews.com/peace-process/2022/10/__trashed-4/

¹¹ <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2022/06/28/MILF-conflict-philippines-extremism-isis>

juzgados por estar envueltos en procesos judiciales. Otros muestran reticencias a llevar a cabo este desarme al creer que pueden quedar en una situación de desventaja y debilidad para hacer frente a las tensiones étnicas profundamente arraigadas entre la población de Mindanao. Además, del desmantelamiento del MILF como parte de la normalización, hay otros grupos, que también necesitan desarmarse.

El proceso de paz que se está llevando a cabo en Mindanao alberga esperanza, pero también fragilidad ya que todavía existen enfrentamientos esporádicos de los grupos islamistas armados. El gobierno, de carácter interino, de la BTA debe acelerar el desarrollo económico y la distribución de los dividendos de la paz. De lo contrario, existe el riesgo de que los grupos armados se aprovechen de la desesperanza de la población y ofrezcan dinero, una oportunidad para un futuro mejor, o incluso la posibilidad de marcar la diferencia entre etnias locales con el propósito de conseguir nuevos reclutas.

Principales grupos vinculados al Estado Islámico en Mindanao

Después de la derrota de los grupos yihadistas en Marawi en 2017 y los avances realizados en el proceso de paz con la creación de la BARMM, los grupos armados islamistas han realizado ataques de menor escala y parecen haber perdido el interés en reclamar una provincia (Wilayah) en el sur de Filipinas.

Filipinas lleva dos años disminuyendo el número de víctimas en ataques terroristas (97 muertes en 2020 a 53 muertes en 2021) pero a pesar de las derrotas, las divisiones y los realineamientos, los grupos yihadistas aún no han sido erradicados en Filipinas.

Con el MILF, como antiguo grupo rebelde islamista dirigiendo el gobierno interino, los grupos militantes están debilitados, aunque no derrotados¹². De hecho, aunque la amenaza de que se produzca una situación de violencia grave es baja, los enfrentamientos esporádicos continúan en varias provincias.

Casi tres años después del inicio de la transición en BARMM, los exrebeldes del MILF han contenido en gran medida a los yihadistas opuestos al proceso de paz con la

¹² Informe Asia n.º 323, (marzo 2018).

ayuda de las Fuerzas Armadas de Filipinas. También la pandemia ha contribuido a disminuir el número de insurgentes y a dispersarlos por un área mayor.

De forma general, los grupos islamistas que operan en Mindanao se atribuyen el apodo de «Dawlah Islamiyah», traducción del «Estado Islámico». A este término se le une el nombre del líder, de esta forma las fuerzas armadas pueden delimitar las distintas facciones. La única excepción es la denominación del grupo Abu Sayyaf cuyas facciones están diferenciadas por un componente geográfico: los que operan en la provincia de Sulú y los que lo hacen en la provincia de Basilan.

Aunque existe el riesgo de que el Estado Islámico se extienda por el sudeste asiático, la realidad es que su ideología no resulta fácil de encajar entre grupos extremistas de Filipinas ya que su lucha y sus reivindicaciones tienen una raíz local y étnica mucho más profunda. Los grupos que operan en Filipinas no han surgido como una ramificación directa del EI en Irak y Siria, sino que son anteriores a él, por lo que a pesar de atribuirse el término Dawlah Islamiyah hay que entenderlo como una marca más que como una vinculación operativa y coordinada. Además, estos grupos adquieren recursos a través de actividades económicas ilícitas como la extorsión y el secuestro, sin una financiación directa del EI¹³. Cada grupo opera dentro del nexo terror-tribu-territorio, denominado nexo 3T. El territorio en el que operan los terroristas está fuertemente influenciado por su afiliación a la tribu¹⁴.

Grupo terrorista	Territorio	Tribu indígena de afiliación
Abu Sayyaf	Sulu	Tausug
Abu Sayyaf	Basilan	Yakan
BIFF	Maguindano	Maguindanao
Grupo Maute	Lanao del Sur	Maranao

Tabla1. Grupos terroristas, territorio y afiliación. Elaboración propia. Fuente: https://icct.nl/app/uploads/2021/11/Mindanao_Yeo_Yaoren.pdf

¹³ <https://ari.nus.edu.sg/app-essay-joseph-franco/>

¹⁴ https://icct.nl/app/uploads/2021/11/Mindanao_Yeo_Yaoren.pdf

Grupo Dawlah Islamiyah-Maute (DI-MG) en la provincia de Lanao

Este grupo fue el responsable del asedio de Marawi en 2017. Opera en las provincias de Lanao del Norte y Lanao del Sur. Después de la batalla de Marawi el liderazgo pasó a manos de Abu Dar a quien se consideraba el emir del Estado Islámico en Filipinas (IS-Filipinas). Tras su muerte en 2019, Abu Zacharia asumió el mando y está identificado como el actual emir de la supuesta provincia del Estado Islámico en Asia Oriental (IS-EA)¹⁵. En la actualidad, este grupo cuenta con unos treinta miembros¹⁶.

Grupo Dawlah Islamiyah-Turaype (DI-TG) en Maguindanao

Ese grupo fue fundado por Abu Turaype como escisión del grupo BIFF (Bangsamoro Islamic Freedom Fighters) por considerar que los integrantes no eran lo suficientemente violentos. Se estima que en el segundo trimestre de 2021 contaban con unos cien seguidores¹⁷.

Grupo Dawlah Islamiyah-Hassan (DI-HG) en el centro y sur de Mindanao

El origen de este grupo se sitúa en el desaparecido grupo de extorsión al-Khobar que operaba en las ciudades del sur de Mindanao entre 2007 y 2015.

Hassan y su grupo presuntamente participaron en varios atentados con bombas destinados a extorsionar a empresas. Uno de los ataques más destacados fue el bombardeo de 2016 de un mercado nocturno que dejó 15 muertos y decenas de heridos en la ciudad de Davao¹⁸.

Su líder Salahuddin Hassan había sido considerado el nuevo emir del IS-Filipinas tras la muerte de Abu Dar. Las fuerzas armadas filipinas lo mataron en octubre de 2021¹⁹. En la actualidad, este grupo cuenta con alrededor de 30 miembros.

¹⁵ <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/leader-identified-03022022143616.html>

¹⁶ <https://ari.nus.edu.sg/app-essay-joseph-franco/>

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ <https://apnews.com/article/bombings-army-philippines-militant-groups-islamic-state-group-a704139896a5418e9202a6882f41c8af>

¹⁹ <https://www.mindanews.com/top-stories/2022/01/daulah-islamiya-terror-group-behind-north-cotabato-bus-bombing-military/>

Grupo Abu Sayyaf-Grupo (ASG) Sawadjaan en la provincia de Sulu

La facción Sawadjaan es el más radical de todas las facciones vinculadas al Estado Islámico y la única que ha llevado a cabo ataques suicidas con bombas. Su fundador Hajan Sawadjaan murió en una operación en julio de 2020. En represalia el grupo llevó a cabo el ataque a la catedral de Jolo en ese mismo año en el que murieron 14 personas y resultaron heridas 75. Una de las peculiaridades de este atentado suicida es que fue llevado a cabo por mujeres lo que hizo aumentar los temores sobre un cambio en las tácticas de ASG²⁰.

En la actualidad, el grupo cuenta con unos 30 o 50 combatientes, pero es capaz de movilizar hasta 200 militantes en toda la provincia de Sulu. El líder actual es el sobrino de Hajan Sawadjaan cuyo nombre es Mudziar Sawadjaan.

En cuanto a las otras facciones de ASG tienen algún contacto con Sawadjaan. Una de estas facciones que también opera en la provincia de Sula está liderada por Radulan Sahiron, cuyos intereses están enfocados hacia las reivindicaciones de las comunidades locales en lugar de estar alienados con el EI²¹.

Facciones del BIFF: BIFF-Bungos y BIFF-Karialan

Los Combatientes por la Libertad Islámica de Bangsamoro (BIFF), a veces llamado movimiento de libertad islámica de Bangsamoro (BIFM), es una organización separatista islámica con sede en el sur de Filipinas.

El BIFF surgió en 2010 a raíz de la escisión de un grupo de militantes del MILF. Sin estrategia definida, pero bien armado, las acciones del BIFM estaban dirigidas a boicotear las negociaciones de paz atentando contra las fuerzas de seguridad del gobierno central y contra los propios miembros del MILF.

Aunque en un principio la facción BIFF-Bungos se alineó con la propaganda de EI, en 2018 la abandonó. La facción más grande del BIFF está liderada por Kagi Karialan, pero sus reivindicaciones no están relacionadas con el EI sino que tienen un componente etnonacionalista. De hecho, algunos familiares de Karialan son

²⁰ <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/icpvtr/2020-jolo-suicide-attack-evolving-tactics/#.Y0RTU1LP2Uk>

²¹ <https://ari.nus.edu.sg/app-essay-joseph-franco/>

funcionarios del gobierno de la BARMM por lo que sus actuaciones pueden ir dirigidas hacia el ejercicio de una presión política en lugar de una lucha armada²².

Actores externos

La idea de formar un Estado Islámico en Asia Oriental no deja de ser una pretensión más que una posible realidad. Intentar abarcar Filipinas, Malasia e Indonesia bajo un mismo paraguas islamista es muy difícil, por no decir imposible. En la actualidad lo que existe es una amalgama de grupos armados islamistas que carecen de unidad para proclamar un solo califato en Filipinas y mucho menos en los tres países. Por ello, resulta prácticamente inviable establecer una provincia islámica basada en un territorio con límites geográficos definidos que abarcara a los tres países; ni siquiera que involucrara solo a la región de Mindanao o a la RABMM.

No obstante, el peligro del auge de grupos islamistas afiliados al EI existe y en alguna ocasión, como en el asalto de Marawi se contó con la participación de militantes extranjeros, aunque no influyeran de forma significativa en el combate. Por lo tanto, no es descartable un aumento de violencia en la región que dependerá de cómo evolucionen los grupos asociados al EI en otros lugares como Oriente Medio o África.

Con el regreso de los talibanes al poder en Afganistán en agosto de 2021, surgió la preocupación de que se produjera un aumento de la radicalización en el sudeste asiático que podría materializarse en ataques internos de gran dimensión o inspirar a los combatientes extranjeros a viajar a ese país. Sin embargo, los acontecimientos en Afganistán hasta ahora han tenido poco efecto en los grupos armados presentes en el sudeste asiático porque el extremismo en la región ya no está ideológica o logísticamente conectado con Afganistán, incluso en los grupos pro-Al Qaeda²³.

A pesar de esta poca —que no nula— influencia en la actualidad del EI en el sudeste asiático y en concreto en Filipinas, la amenaza continúa. Tanto Duterte como Marcos consideran que el principal problema de seguridad que sufre Filipinas proviene del auge de los grupos islamistas. Por ello, el desarrollo económico de la región BARMM y de todo Mindanao es clave para evitar el reclutamiento de nuevos militantes. También

²² <https://extremism.gwu.edu/islamic-state-linked-groups-philippines-fragmented-and-weakened>

²³ <https://newlinesinstitute.org/isis/reassessing-the-extremist-threat-in-southeast-asia/>

la ayuda de las potencias externas es importante para acabar con esta amenaza que podría afectar a la estabilidad del sudeste asiático. Por este motivo, la política exterior es un componente fundamental para conseguir el citado desarrollo económico y la ayuda para la lucha antiterrorista.

Filipinas está situada en el medio de los puntos críticos regionales. Por un lado, parte de sus aguas territoriales se encuentra en el mar del Sur de China²⁴ y, por otro lado, es el país más cercano del sudeste asiático al estrecho de Taiwán. Cualquier conflicto en estas áreas, especialmente entre China y los Estados Unidos, seguramente involucrará a Filipinas. El dilema que enfrenta el gobierno de Marcos es su deseo de continuar las relaciones especiales de Filipinas con los Estados Unidos, pero también encontrar formas de resolver los conflictos con China. Por lo tanto, no está claro exactamente hacia dónde llevará Marcos la política exterior del país, ya que se encuentra atrapado entre la gran rivalidad de poder que existe entre China y Estados Unidos. Marcos se ha comprometido a seguir una «política exterior independiente» en la que Filipinas sea «amigo de todos, enemigo de ninguno»²⁵.

Durante el mandato de Duterte, se produjo un mayor acercamiento a China, alejándose de EE. UU., que se mostraba muy crítico con las políticas de represión y de abuso de los derechos humanos que llevaba a cabo el presidente en su guerra contra las drogas. Duterte desaprobó las patrullas conjuntas con Estados Unidos y otros aliados en el mar del Sur de China, y evitó cualquier enfrentamiento con China, a pesar de que en alguna ocasión presentara protestas diplomáticas por la presencia de buques pesqueros chinos —catalogados como «presunta milicia marítima» por el gobierno filipino— en la proximidad en las disputadas islas Spratly ²⁶ e incluso llegó a archivar un fallo histórico de la Corte Internacional de arbitraje de 2016 que invalidaba las amplias reclamaciones de China sobre la soberanía de las islas.

A cambio de esta diplomacia, China ha invertido miles de millones de dólares en préstamos e inversiones y se ha convertido en un socio crucial para la construcción de infraestructuras. La sinergia entre Filipinas «Build, Build, Build» y la Iniciativa de la

²⁴ Para Filipinas el mar se llama «Mar Occidental de Filipinas». [Relaciones Filipinas-China: Más allá de las disputas territoriales | INSTITUTO DEL SERVICIO EXTERIOR \(fsi.gov.ph\)](#)

²⁵ <https://asiatimes.com/2022/07/marcos-moves-to-soothe-dutertes-stormy-eu-relations/>

²⁶ [Philippines' Duterte tells China to 'lay off' island in disputed waters | Reuters](#)

Franja y la Ruta de China fomentó un mayor acercamiento entre ambos países²⁷ e incluso Duterte asistió a dos foros BRI organizados por Pekín en 2017 y 2019.

Una de las infraestructuras que ha despertado un mayor interés desde hace muchos años para el desarrollo económico de Mindanao es la construcción de una línea de ferrocarril²⁸. Bajo el presidente Duterte, este ambicioso proyecto de 1.500 km había ganado un respaldo político y una urgencia mucho mayores, convirtiéndose en una prueba de la renovada amistad entre China y Filipinas. Sin embargo, en la actualidad el proyecto no se ha iniciado aún por la falta de concesión de los préstamos chinos.

Marcos ha expresado su interés en la continuación del proyecto, acorde con su propósito de mantener relaciones cordiales con China a pesar también de su interés en fortalecer los lazos con Estados Unidos que Duterte ha debilitado. Si no se proporciona financiamiento chino para el Sistema Ferroviario de Mindanao, es probable que el proyecto no sea factible y esta falta de apoyo chino sería un golpe importante para la recuperación económica de la región de Mindanao²⁹ y, por ende, para evitar el posible resurgimiento y fortalecimiento de los grupos armados.

Por lo que respecta a EE. UU., ambos países han mantenido una relación profunda y una amplia cooperación militar con muchos intereses estratégicos y económicos compartidos. Estos lazos militares se han visto amenazados en algún momento durante el mandato de Duterte como se demostró en 2020 cuando presentó oficialmente la solicitud de terminar el Acuerdo de Fuerzas Visitantes (VFA), que rige el estatus legal de las fuerzas militares estadounidenses que operan en Filipinas y establece reglas por las cuales las tropas, embarcaciones y aeronaves estadounidenses pueden ingresar al país³⁰. Finalmente, esta escisión del acuerdo no ha llegado a materializarse ya que el 30 de julio de 2021 el secretario de Defensa Nacional de Filipinas anunció que Filipinas había acordado volver a comprometerse con el VFA³¹. El aumento de tensiones en el mar del sur de China en los últimos años de gobierno de Duterte y la llegada al poder de Biden ofrecieron un nuevo escenario para continuar con esta importante cooperación bilateral.

²⁷ https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202207/t20220708_10717527.html

²⁸ <https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/08/11/china-to-develop-philippines-mindanao-rail-network-project/>

²⁹ [With loan application to China withdrawn, Mindanao Railway further derailed | Inquirer News](#)

³⁰ <https://foreignpolicy.com/2020/02/14/vfa-philippines-china-duterte-terminates-us-defense-pact-trump/>

³¹ <https://sgp.fas.org/crs/row/R47055.pdf>

Gracias al Acuerdo de Fuerzas Visitantes, el Departamento de Defensa lleva a cabo más de 300 compromisos bilaterales al año con las fuerzas armadas de Filipinas. Estos van desde intercambios de expertos hasta visitas a buques, ejercicios de componentes y ejercicios de entrenamiento conjuntos / combinados importantes³². Filipinas tiene una importancia estratégica vital para los Estados Unidos ya que se encuentra a menos de 800 millas al sur de Taiwán y a 900 millas al sureste de la isla china de Hainan en donde se encuentra la base militar más importante porque alberga la Flota del Mar del Sur de la Armada del Ejército Popular de Liberación de China, que está equipada con submarinos nucleares de ataque y submarinos de propulsión nuclear con misiles balísticos³³.

Hasta ahora, Marcos ha enviado algunas señales positivas sobre la extensión de la cooperación con EE. UU., aunque su Administración también ha dejado la puerta abierta para avanzar en la colaboración de seguridad con China, incluso en el dominio marítimo para llevar a cabo la exploración conjunta de petróleo y gas³⁴.

Por lo que respecta al proceso de paz en la región BARMM, EE. UU. podría tener interés en que se llegara finalmente a una estabilización de la zona e incluso podría ofrecer algún tipo de adicional a la que ya ofrece en materia de contrainsurgencia. El apoyo a la transición en proceso en el Bangsamoro podría servir a los intereses de la política exterior de Estados Unidos en la región de dos maneras importantes³⁵. Por una parte, este apoyo a la estabilidad contribuiría a impedir que el EI-Asia Oriental se afiance en esta zona del planeta. De hecho, entre Filipinas y EE. UU. ha existido desde hace décadas una cooperación muy estrecha en materia antiterrorista³⁶. Por otra parte, la consecución de la paz en Mindanao ha requerido durante muchos años un esfuerzo y unos recursos económicos y humanos muy importantes por parte de las Fuerzas Armadas de Filipinas. Si se consigue la estabilización de la región de Mindanao, el gobierno filipino podría reubicar esos recursos militares para para afrontar la defensa

³² <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2713638/philippine-president-restores-visiting-forces-agr> https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202207/t20220708_10717527.htm

³³ <https://www.defensenews.com/naval/2022/09/21/satellite-images-reveal-chinese-expansion-of-submarine-base/>

³⁴ <https://headtopics.com/my/philippines-marcos-seeks-china-compromise-on-south-china-sea-oil-30154346>

³⁵ <https://www.lawfareblog.com/bangsamoro-peace-and-us-philippines-alliance>

³⁶ Informe CRS.

de sus aguas territoriales frente a China, lo que supone una clara convergencia con los intereses de EE. UU. en la región.

A pesar de estos intereses comunes, la violación de los derechos humanos en la guerra contra las drogas emprendida por Duterte ha supuesto un motivo de desacuerdo de Filipinas y EE. UU. y también con la UE. Si el nuevo presidente Marcos es capaz de gestionar adecuadamente el tema de los derechos humanos y las restricciones de la libertad de prensa se fomentará una mayor predisposición a colaborar con ambas potencias³⁷.

Por lo que respecta a la situación en Mindanao, la UE ha apoyado el proceso de paz y es uno de los mayores socios para su desarrollo económico. En 2019 lanzó el Programa de paz y desarrollo de Mindanao (MinPAD) para promover el crecimiento inclusivo, la construcción de la paz e infraestructuras³⁸.

La consolidación de las relaciones comerciales y de seguridad con los países de su vecindad es una prioridad para el presidente Marcos. Por ello, no es de extrañar que la primera visita al extranjero desde que accedió al poder ha sido, precisamente, a Indonesia, con quien comparte intereses económico y preocupaciones por el entorno de seguridad³⁹. La participación de combatientes indonesios en la toma de la ciudad filipina de Marawi en 2017 demostró la existencia de vínculos entre extremistas regionales⁴⁰. La cooperación entre ambos países es esencial para la estabilidad no solo de Mindanao sino para evitar el auge en el futuro de Estado Islámico en Asia Oriental.

Por lo que respecta a la ASEAN, el presidente Marcos tiene una clara visión del papel que debe desarrollar esta asociación en los desafíos a la seguridad a los que se enfrenta el sudeste asiático. Para el nuevo presidente filipino, la ASEAN tiene que convertirse en una fuerza significativa en la región del Indopacífico para hacer frente a las tensiones internacionales. Para llevar a cabo este enfoque Marcos estaría dispuesto a asumir el liderazgo⁴¹.

³⁷ <https://www.hrw.org/news/2022/07/22/philippines-marcos-should-focus-rights-issues>

³⁸ Relaciones cada vez más estrechas en el contexto geopolítico actual.

³⁹ <https://thedi diplomat.com/2022/09/philippine-president-marcos-wraps-up-state-visit-to-indonesia/>

⁴⁰ <https://www.csis.org/analysis/call-battle-philippines-investigating-foreign-fighters-marawi>

⁴¹ <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/lead-role-10062022161145.html> [Consulta: 6/10/2022].

Conclusiones y perspectiva

La política de defensa filipina ha tenido que gestionar varios desafíos internos y externos en las últimas décadas, incluidas las insurgencias, los desastres naturales y los problemas territoriales y de soberanía no resueltos con los Estados vecinos.

El fomento de la seguridad interna ha constituido un objetivo y una prioridad por parte de sucesivos gobiernos de Filipinas. Estas luchas internas —tanto con los movimientos separatistas islamista de Mindanao como con la insurgencia por parte del Nuevo Ejército del Pueblo (NPA)— han requerido la utilización de numerosos recursos materiales y humanos, con una implicación de las Fuerzas Armadas muy directa. Si bien, las operaciones militares han debilitado claramente a estos grupos, no han conseguido derrotarlos.

Después de décadas de violencia y acuerdos de paz fallidos, la creación de la BARMM constituye la mayor esperanza para alcanzar la paz y evitar el auge de los grupos islamistas en la región de Mindanao. Pero no podrá catalogarse como éxito hasta que finalice la violencia armada y se promueva la igualdad entre la población y el desarrollo económico.

Aunque en principio, se había establecido la fecha límite de 2022 para crear una estructura gubernamental sólida y estable en la BARMM capaz de dirigir su propio destino, la pandemia obligó a retrasar este objetivo al 2025 año en el que se convocarán elecciones.

Este periodo es esencial para que la Autoridad de Transición de Bangsamoro (BTA), el gobierno interino en el BARMM pueda llevar a cabo su proceso de pacificación y normalización de dos vías. Por un lado, es necesario consolidar y fortalecer el gobierno interino de Bangsamoro para que pueda intensificar la asistencia socioeconómica a las áreas más afectadas, trabajar con las autoridades locales para integrar a los exmilitantes y dedicar una mayor atención a resolver los conflictos armados locales no solo los separatistas de corte islámico sino también los étnicos. Todo ello a través de la promulgación de legislación prioritaria y necesaria para garantizar el funcionamiento continuo del gobierno.

De forma paralela al fortalecimiento de las estructuras de gobierno en la BARMM, la normalización del proceso de paz de Bangsamoro implica el desmantelamiento de

cuarenta mil combatientes del Frente Moro de Liberación Islámica (MILF) y sus armas de fuego, así como su transformación en miembros civiles e integrados en la sociedad, a través de la provisión de programas de desarrollo socioeconómico y otros dividendos de paz, que se puedan extender a sus familias y comunidades. El desarme transcurre lentamente porque los militantes temen represalias y porque, sin armas, pueden verse más vulnerables frente a los conflictos étnicos que se dan en la región.

El proceso de normalización transcurre lento no solo por el desarme del MILF sino porque la población no percibe el reparto de los dividendos de la paz, lo que hace temer que arraigue la desesperanza. El gobierno interino de Bangsamoro debería agilizar la prestación de la asistencia socioeconómica y realizar un mayor esfuerzo para resolver las cuestiones de conflictos locales ya que se corre el riesgo de que el reclutamiento de nuevos militantes constituya una forma de canalización de insatisfacción de la población. La reconstrucción de la ciudad de Marawi debería ser considerada también una prioridad por el gobierno de Marcos.

Y lo más preocupante del retraso en el desarrollo de la BARMM es que estas percepciones podrían crear fisuras entre los miembros del MILF en el gobierno y, en el peor de los casos, podría surgir la escisión del grupo, algo que como se ha señalado a lo largo del capítulo es una dinámica habitual que se presenta en los grupos armados de Mindanao. El éxito del esfuerzo para alcanzar la paz dependerá, en gran medida, de las estrategias que se lleven a cabo para convencer a los militantes islámicos separatistas para que deserten y abandonen el uso de la violencia.

La posibilidad de que el EI pueda asentarse el sudeste asiático, aunque es lejana, representaría una amenaza para la estabilidad y seguridad no solo de la región sino también a nivel internacional. La amenaza de la extensión del EI depende de los vacíos de seguridad que ocurran en la región de Mindanao. Por eso, es cada vez más importante seguir fomentando la colaboración entre las Fuerzas Armadas y la población local, que ha cosechado sus frutos pues gracias a ella se ha capturado a varios líderes de los grupos violentos.

La adopción de tácticas como el ataque suicida, sugiere que los grupos terroristas afiliados al EI pueden continuar atentando de forma aislada dadas las dificultades que existen para llevar a cabo una coordinación entre estos grupos. Prueba de ello es el

cambio de nombramiento de un emir del EI-Asia Oriental de forma consecutiva a medida que las Fuerzas Armadas han ido matando a los distintos líderes de las distintas facciones presentes en Mindanao desde 2007. Cabe destacar que este nombramiento de *emir* responde más a una aspiración más que un poder territorial. De hecho la independencia de las distintas facciones dificulta la unificación de las mismas bajo el nombramiento de un solo emir. Además, el componente étnico complica la unificación de estas facciones.

El nuevo gobierno del presidente Marcos tendrá que hacer frente tanto a estos desafíos internos como a los externos del país. Desde el punto de vista regional la estabilidad de Filipinas es clave para los intereses políticos, económicos y estratégicos tanto de China como de EE. UU. De forma recíproca, Filipinas necesita apoyo exterior para fomentar su desarrollo económico y aumentar su seguridad frente el terrorismo y las disputas territoriales. Como dice el presidente Marcos «amigo de todos, enemigo de ninguno».

*María del Mar Hidalgo García**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos