

De Conflito Permanente à Paz Duradoura nas Filipinas

Major Gary J. Morea, Exército dos EUA

COM A EXCEÇÃO de um breve período de controle norte-americano na primeira metade do século XX, o conflito tem persistido em Mindanao, o grupo de ilhas no sul das Filipinas, por 500 anos, desde os primeiros atos de resistência contra a colonização espanhola no século XVI. De fato, este conflito é o mais longo conflito interno da História.¹

A população das Filipinas é um mosaico de ideologias, religiões e culturas diversas que se fundem em três regiões distintas do arquipélago. Às vezes, essas regiões estão em disputa umas contra as outras. Embora houvesse várias tentativas de resolução do conflito ao longo dos anos, por meio de muitas formas de governo diferentes, o conflito ainda não foi resolvido e os grupos continuam a batalhar contra o governo central por reconhecimento político, concessões e/ou autonomia. Aqueles que moram em Mindanao, para os quais a resistência é central à sua identidade, ainda se debatem contra as forças que desejam controlá-los.

A luta contemporânea entre o Governo da República das Filipinas (GRF) e separatistas islâmicos em Mindanao é a mais nova evolução da resistência nas Filipinas. O sistema social na região no sul do arquipélago é uma mistura complexa de consciência cultural, nacionalista e religiosa que é atraente a vários grupos e organizações sociais competindo por legitimidade e controle políticos. Esses grupos estão batalhando contra o governo centralizado das Filipinas por reconhecimento e autonomia. Têm organizado estruturas políticas e têm acesso e influência sobre combatentes armados, que estão prontos a realizarem atos de violência subversivos contra as instalações do governo, pessoas e as organizações reconhecidas como solidárias ao GRF. O resultado dessa violência contínua tem sido uma estagnação econômica em Mindanao, que tem afetado desfavoravelmente a economia do arquipélago inteiro.

O conflito em Mindanao possui pelo menos três dimensões inter-relacionadas: política, econômica e segurança. O ponto em que essas três dimensões convergem é marcado por tensão, mas também contém o potencial para a cooperação. Os esforços de paz, na forma de anistia, reintegração e reconciliação (AR2) devem ser direcionados a esse ponto.² AAR2, uma abordagem de múltiplas etapas e dimensões para cicatrizar uma sociedade dividida, é fundamental à realização de uma paz sustentável. Embora houvesse muitas tentativas de pacificar Mindanao com o uso de AR2, essas propostas na sua maioria têm sido de pouca duração e de enfoque estreito. Por isso, o conflito persiste e vai continuar até o GRF aumentar a abrangência de suas soluções de AR2 propostas.

Uma oferta mais abrangente de anistia junto com um programa de reintegração enérgico e produtivo seria uma evidência da sinceridade do GRF e provavelmente preparará o terreno para a reintegração e



O Major Gary J. Morea é estudante na Escola de Estudos Militares Avançados no Forte Leavenworth, Kansas. Ele possui o título de Bacharel pela Academia Militar dos EUA, o de Mestrado pela Universidade Aeronáutica Embry-Riddle e o de Mestrado de Arte Militar pela Escola de Comando e Estado-Maior no Forte Leavenworth, Kansas. O MAJ Morea é piloto de Apache Longbow com experiência operacional nas operações Desert Thunder e Iraqi Freedom.



Pôster do Exército dos EUA

Jolo, Sulu, nas Filipinas, 11-15 de junho de 1913. A resistência moro ao governo central filipino incluiu a resistência contra o domínio colonial norte-americano bem antes da ocupação japonesa.

reconciliação integrais por todos os lados. Aplicada devidamente, a AR2 pode abrandar os movimentos separatistas, estabilizar a estrutura política, aumentar a segurança e melhorar a postura econômica das Filipinas. A AR2 pode proporcionar ao Governo das Filipinas o conceito que precisa para avançar na resolução de conflitos.

As raízes do Conflito

O arquipélago filipino é composto por mais de 7.000 ilhas, ilhotas e atóis que abrangem uma área de aproximadamente 1.300.000 km².³ É dividido em três principais agrupamentos: no norte, Luzon, que é o maior e mais populoso dos grupos e onde fica a capital Manila; no centro, o Visayas; e no sul o grupo de Mindanao, que se estende até Bornéu.⁴ Comerciantes muçulmanos da Indonésia entraram em contato com o povo de Mindanao bem antes que os missionários e comerciantes espanhóis colonizassem as Filipinas. Como resultado, a maioria das pessoas em Mindanao é muçulmana. Em geral, são conhecidos como o Bangsamoro, ou os Moros, remontando a uma

AR2 pode abrandar os movimentos separatistas, estabilizar a estrutura política, aumentar a segurança e melhorar a postura econômica das Filipinas.

velha palavra pejorativa espanhola que vinculava os muçulmanos em Mindanao aos mouros do Marrocos.⁵

Em abril de 1946, depois de um período como uma comunidade norte-americana e um território ocupado pelos japoneses, as Filipinas realizaram sua primeira eleição livre e independente. Os Estados Unidos concederam a soberania à República Independente das Filipinas em 4 de julho de 1946, e Manuel Roxas tornou-se o primeiro presidente da República.⁶ O recém-formado GRF teve um começo difícil ao tentar se recuperar dos danos físicos infligidos pela ocupação japonesa. A dependência econômica dos Estados Unidos depois da guerra agravou as dificuldades de reconstrução e recuperação.⁷

As complicações políticas culminaram durante a presidência de Ferdinando Marcos. Eleito em 1965, Marcos inicialmente teve sucesso esmagador no avanço de projetos de obras públicas e na execução de medidas eficazes de coleta de impostos. Depois de ser reeleito em 1969, a oposição política à sua presidência aumentou, atrasando projetos governamentais e a economia. Devido à inquietação social ampliada e ao crescente risco de uma insurgência comunista, Marcos declarou lei marcial em 21 de setembro de 1972. Durante o mesmo ano, também formou a “Força-Tarefa Presidencial para a Reconstrução e Desenvolvimento de Mindanao”. Apesar de seus esforços, já pelo ano de 1974, a luta entre os rebeldes da Frente Liberal Nacional Moro (MNLF – sigla em inglês) e as Forças Armadas das Filipinas (FAF) tinha se intensificado em uma guerra convencional de grande escala.

O conflito chegou a um impasse em 1976. Antes de assinar um acordo em Trípoli, na Líbia (o Acordo de Trípoli), Marcos ofereceu anistia aos principais líderes rebeldes. No entanto, um pouco depois, as negociações começaram a fracassar porque Marcos alterou o esboço de autonomia provincial do Acordo de Trípoli, e o conflito entre a MNLF e o GRF recomeçou. Conforme os combates pioravam, as políticas de Marcos para Mindanao ficavam progressivamente mais violentas. Quando tentativas adicionais para uma resolução democrática foram abortadas, seu poder autoritário começou a diminuir. Em 1981, sob pressão do Papa João Paulo II, Marcos revogou a lei marcial. Cinco anos depois, ele foi



NARA

Ferdinand Marcos e Sra. Marcos com o Presidente Lyndon B. Johnson, 23 de outubro de 1966.

expulso por uma revolução popular.⁸ As duas décadas seguintes viram o GRF passar por quatro administrações presidenciais e cada uma das quais usou uma abordagem de resolução de conflito um pouco diferente.

Após a saída da família Marcos em 1986, Corazon Aquino assumiu a presidência das Filipinas. Um de seus primeiros atos foi designar uma comissão para esboçar uma nova constituição, a qual incluiu o estabelecimento de um Mindanao autônomo. Os representantes do GRF e da MNLF se reuniram um ano mais tarde, mas não conseguiram chegar a um acordo sobre a linguagem para descrever o mandato de autonomia no esboço da constituição. Apesar desse obstáculo, Aquino informou a diplomatas islâmicos que o Acordo de Trípoli estava sendo implementado pelos processos constitucionais.⁹ Em agosto de 1989, um projeto de lei sobre o esboço de autonomia foi submetido às duas casas e o congresso aprovou o Ato da República 6734, criando a Região Autônoma de Mindanao Muçulmano (ARMM – sigla em inglês).¹⁰ Eleições regionais deram à ARMM um novo governador e uma nova assembléia legislativa. Aquino assinou decretos que delinearão e definirão a relação entre o governo central e a ARMM.

Em maio de 1992, Fidel V. Ramos foi eleito presidente das Filipinas. Um de seus primeiros atos oficiais foi um apelo pela paz. Dois meses depois de ser empossado como Presidente, Ramos nomeou a Comissão de Unificação Nacional (NUC – sigla em inglês) para formar um programa de anistia.¹¹ Em 1993, ele criou o Gabinete do Conselheiro Presidencial sobre o Processo de Paz para continuar o trabalho da NUC.¹² O ponto alto da presidência de Ramos foi sua tentativa de AR2

em setembro de 1993, quando ele promulgou um decreto intitulado “Definindo a Metodologia e a Estrutura Administrativa dos Esforços de Paz de Grande Alcance do Governo”, também conhecido como os “Seis Caminhos para a Paz”.¹³ Os seis caminhos eram —

- o estabelecimento de reformas sociais, econômicas e políticas visando abordar as causas primordiais da luta armada e da inquietação social;
- a formação de consenso e do aumento de poderes para a paz por meio de discussões contínuas nos níveis nacional e local;
- a negociação para a paz com grupos armados;
- a implementação de medidas para a reintegração e reconciliação de ex-combatentes e a reabilitação daqueles afetados pelo conflito;
- a tomada de medidas para gerenciar o conflito e proteger civis; e
- a formação, crescimento e aprimoramento de um ambiente positivo para a paz.¹⁴



Departamento de Defesa

Joseph Estrada no Palácio Malacanang, Manila, 3 de agosto de 1998.

Esse esboço executivo permaneceu como o núcleo do plano de paz do GRF e continua até hoje. Embora a tentativa fosse seguir os seis caminhos simultaneamente (para assegurar a cobertura completa do problema), esta abordagem ampla não é suficientemente abrangente e tem negligenciado ou ignorado vários principais grupos antigoverno.

Em 1994, Ramos promulgou a Proclamação 347, que criou a Comissão de Anistia Nacional e concedeu a anistia aos rebeldes.¹⁵ As iniciativas ambiciosas de Ramos culminaram em setembro de 1996 com a assinatura do “Acordo de Paz Final”.¹⁶ No entanto, esse acordo provou não ser muito definitivo basicamente porque alguns dos principais antagonistas decidiram não assiná-lo. Um desses grupos era a Frente de Liberação Islâmica Moro (MILF – sigla em inglês), uma organização derivada da MNLF. Outro era um participante novo e sinistro: Abu Sayyaf.

Devido à resolução incompleta, o conflito recomeçou e, no fim do mandato de Ramos, se intensificou. Em 1998, Joseph Estrada se tornou presidente. Sua ascensão precedeu um período de lutas intensas e debates intragovernamentais sobre o acordo de paz. No ano 2000, o combate entre as Forças Armadas das Filipinas e a MILF tinha se intensificado, e Abu Sayyaf tinha começado a seqüestrar turistas por resgate.¹⁷ Em outubro de 2000, alegações de corrupção emergiram e levaram a um fim precipitado da administração de Estrada. Como parte desse canto do cisne, Estrada



AFP, Romeo Gacard

Rebeldes muçulmanos armados da Frente de Liberação Nacional Moro (MNLF) exibem seus fuzis de assalto AK-47 e um lança-rojão anticarro soviético B-40 num local desconhecido, 19 de fevereiro de 1988.

realizou uma cerimônia de anistia na qual o GRF persuadiu aproximadamente 800 combatentes da MILF a trocar suas armas por dinheiro e um perdão.¹⁸

Gloria Macapagal-Arroyo prestou juramento da presidência em janeiro de 2001. Durante seu discurso de posse, Arroyo proclamou uma política de “uma paz total”.¹⁹ Como a maioria de seus predecessores, Arroyo tomou grandes medidas para a paz nos primeiros meses de seu mandato. Ela designou membros do GRF para negociar com a MILF e suspendeu as ações militares.²⁰ Como resultado, Arroyo alcançou um importante marco nos esforços de paz: uma reunião em Kuala Lumpur entre membros do GRF e representantes da MNLF e da MILF, durante a qual um “Esboço Geral de Acordo e Intento” foi assinado. Com os representantes desses grupos envolvidos em construtivas negociações, o GRF lançou uma “Guerra Total” contra Abu Sayyaf.

Desde as negociações iniciais com a MILF e a MNLF, tem havido mais progressos em direção a um acordo de paz negociado. No entanto, combatentes independentes da MILF continuam a lutar contra as Forças Armadas das Filipinas e têm lançado ataques por todo Mindanao. O conflito com Abu Sayyaf e elementos da MILF ainda persiste.

Estrutura Social

As tentativas de resolução de conflitos do GRF seguem, até certo ponto, o processo de anistia, reintegração e reconciliação empregado para tratar com estruturas sociais divididas. Normalmente, a AR2 é iniciada pela dimensão política, mas todas



Embaixada dos EUA em Manila

O Chefe do Tribunal Supremo das Filipinas, Hilario Davide, conduz a cerimônia de juramento da Presidente Macapagal-Arroyo no capitólio da província de Cebu, 30 de junho de 2004.

as dimensões no esboço são inter-relacionadas. Por isso, para compreender o processo de AR2 com respeito às Filipinas, primeiro devemos investigar as dimensões política, econômica e da segurança da estrutura para identificar as vinculações entre as dimensões. Especificamente, quais organizações estão envolvidas na formação das decisões políticas que afetam o povo e as províncias de Mindanao, como elas interagem e como sua interação afeta a dimensão econômica da sociedade?

A dimensão política. A dimensão política do conflito em Mindanao é uma função da identidade cultural-religiosa dos habitantes ancestrais dessas ilhas no sul das Filipinas, pessoas que se recusam a aceitar um governo centralizado que deixa de considerar a distinção entre a estrutura social e o sistema de crença. Os principais participantes são o governo central das Filipinas, organizações políticas/religiosas externas e líderes emergentes que alegam representar os interesses do povo de Mindanao. Os principais atores são —

- *O GRF.* A constituição do governo das Filipinas é o resultado de amplas reformas, re-estruturação e revisão constitucional baseadas nos padrões ocidentais após o regime de Marcos. Composto dos departamentos executivo, legislativo e judicial, a estrutura governamental divide, controla e equilibra o poder quase que da mesma forma das democracias ocidentais. O presidente é eleito por meio de voto direto do povo por um período de seis anos e não pode ser reeleito. Embora o presidente possa oferecer a anistia e entrar em negociações e tratados, tais acordos têm que ser ratificados por um voto de dois terços do senado filipino.²¹

- *A Conferência Islâmica de Pastores Estrangeiros (Islamic Conference of Foreign Ministers — ICFM).* Esta organização política é composta de membros voluntários da comunidade internacional islâmica. Sua primeira reunião foi em Rabat, Marrocos, em setembro de 1969, após um incêndio premeditado contra a mesquita Al-Aqsa, em Jerusalém, em agosto daquele ano. Desde então, a ICFM se reúne todos os anos para avaliar o progresso na implementação das decisões que tomou para promover as causas islâmicas. Como a primeira organização internacional a reconhecer oficialmente a MNLF, a conferência foi útil para iniciar o diálogo entre a MNLF e o

GRF. Ela continua a exercer influência sobre a MNLF, outros movimentos separatistas islâmicos e o GRF.

- *A MNLF.* No final da década de 60, o aumento da desconfiança de Manila, a migração de cristãos do norte para Mindanao e a marginalização dos muçulmanos pelos cristãos estimularam a formação de um número de movimentos separatistas islâmicos. Depois que a lei marcial foi declarada em 1972 e todos os cidadãos foram obrigados a entregar suas armas, os moros espontaneamente se rebelaram.²² Sua rebelião consistiu principalmente em levantamentos descoordenados por todo Mindanao. Liderada por Nur Misuari, a MNLF conseguiu unir as bolsas de resistência dispersas e, em 1972, a organização declarou abertamente sua liderança do movimento separatista moro. Em 1973, no máximo do conflito, a MNLF conseguiu colocar na campanha 30.000 combatentes armados. A luta entre as Forças Armadas das Filipinas e a MNLF durou três anos e culminou no Acordo de Trípoli. Assinado por Misuari e o Vice-Secretário de Defesa Carmelo Barbero, este acordo permitiu um pouco de autonomia em 13 províncias no sul das Filipinas.²³ Lutas internas políticas de facções enfraqueceram a MNLF no início dos anos 80, mas conflitos persistentes eram a ordem da década e mantiveram as Forças Armadas das Filipinas ocupadas em Mindanao. Em 1984, a MNLF já não era o único representante dos separatistas islâmicos, embora o GRF continuasse a estender-lhe a mão como a única voz reconhecida oficialmente entre os vários movimentos muçulmanos.

- *A Frente de Liberação Islâmica Moro.* Um pequeno elemento da MNLF, a MILF se declarou

A convergência principal entre as dimensões política e da segurança do conflito em Mindanao ocorre quando as organizações possuem o potencial de agir em ambas.

ativa em março de 1984, com o intento de seguir uma política tanto religiosa quanto nacionalista (por isso a organização substituiu “nacionalista”

por “islâmica”). Nasceu como resultado de uma dissidência ideológica entre o chefe e o vice-chefe da MNLF. O último, Hashim Salamat, fundou a MILF e moveu seu quartel-general para Lahore, no Paquistão, onde ele promoveu com sucesso suas idéias para organizações islâmicas internacionais.²⁴ A principal diferença política entre sua organização e a MNLF foi a determinação declarada da MILF de estabelecer a lei islâmica em Mindanao, em contraste com a MNLF, que enfatizou a autonomia política.

• *Abu Sayyaf*. Na dimensão política, Abu Sayyaf se destaca como uma anomalia. Embora um relativamente pequeno grupo de terroristas islâmicos radicais, sem um braço político verdadeiro, a organização atualmente representa a maior ameaça à segurança filipina. Por isso, tornou-se o alvo de uma ofensiva militar filipina geral. O grupo, cujo nome traduzido do árabe como “Portadores da Espada”, foi mobilizado pela primeira vez em 1991 por Abjurajak Janjalani, um erudito muçulmano filipino que tinha lutado como um mujahidin contra a ocupação soviética no Afeganistão. Seu grupo tem ligações com a Al-Qaeda no Oriente Médio e aspirações de imitar a organização árabe. Embora Abu Sayyaf alegasse inicialmente ser um grupo político e fosse receptivo à solidariedade islâmica, transformou-se em pouco mais que um bando de bandidos, corroendo o processo político e incitando divisões no ambiente político.

A dimensão da segurança. A dimensão da segurança da estrutura social de Mindanao é significativa na medida em que é um meio de discurso entre o GRF e os movimentos

Freqüentemente usada como o primeiro passo na restauração ou concerto de um estado dividido, a anistia serve como a entrada para a inclusão e o convite para a reconciliação entre grupos conflitantes.

separatistas rebeldes. Quando as negociações e diálogo entre os atores políticos fracassam, a frequência e violência dos ataques em Mindanao aumentam tipicamente até que as partes se

reúnem novamente no processo de negociação. Os principais atores nesta dimensão são os elementos armados que agem em prol das suas organizações políticas matrizes. As Forças Armadas das Filipinas agem em prol do GRF, enquanto os elementos armados da MNLF e da MILF agem em prol das suas organizações políticas matrizes, embora nem sempre de acordo com elas.

O principal obstáculo para a estabilidade da dimensão da segurança tem sido o grupo pseudopolítico Abu Sayyaf. Este grupo se apresentou ao mundo, em agosto de 1991, por meio de um ataque a bomba a um navio no porto de Zamboanga e por matar dois evangélicos norte-americanos com granadas.²⁵ Seus laços estabelecidos com a Al-Qaeda (sob a liderança de Janjalani) levaram a conexões com o comerciante saudita Mohammad Jamal Khalifa, o cunhado de Osama bin-Laden. Khalifa controlava uma grande rede financeira de instituições beneficentes e uma universidade em Zamboanga, todas as quais ele usava para financiar extremistas islâmicos. (Sua instituição beneficente mais importante foi a Organização de Auxílio Islâmico Internacional, ou *IIRO* [*International Islamic Relief Organization*], com uma sede em Zamboanga.) Abu Sayyaf recebeu dinheiro canalizado pela rede de Khalifa para armar e equipar seus membros enquanto planejou seus ataques mais insidiosos, entre eles uma conspiração para assassinar o Papa João Paulo II durante sua visita às Filipinas em 1995.²⁶

A situação da segurança em Mindanao começou a mudar em 1998, quando Janjalani foi eliminado numa troca de tiros com policiais nacionais filipinos. Ele foi substituído por seu irmão mais jovem, Khadaffy Janjalani, que liderou o grupo até 2006. Sob a liderança de Khadaffy, o grupo mudou de enfoque da ideologia islâmica para a arrecadação de recursos por meio de seqüestros. Esta medida teve um efeito adverso na natureza da organização. Muitos dos membros transformaram-se em viciados em drogas, mais inclinados ao crime do que à política. Nos últimos anos, como resultado do esforço patrocinado pelos EUA no sul das Filipinas, Abu Sayyaf já sofreu grandes perdas de liderança. Khadaffy foi eliminado por tropas filipinas em setembro de 2006 e seu provável substituto, Abu Salalman, foi morto em janeiro de 2007. Esses



AFP, Romeo Gacard

Guerrilheiros do grupo separatista muçulmano Frente de Liberação Islâmica Moro (MILF) no campo Abubakar, o principal quartel-general da MILF, no sul da província de Maguindanao, 10 de setembro de 1996.

dois líderes tinham os laços mais fortes com os doadores do Oriente Médio. Agora, as rédeas estão seguras por Radullan Sahiron, um homem de 70 anos, de apenas uma mão, que demonstrou sua beligerância durante um conflito com as forças militares filipinas, em agosto de 2007, que resultou em aproximadamente 52 mortos (25 soldados e 27 militantes).²⁷

A convergência principal entre as dimensões política e da segurança do conflito em Mindanao ocorre quando as organizações possuem o potencial de agir em ambas. Para serem considerados dignos de crédito e merecedores de se engajarem no diálogo, os atores têm que possuir ambos, uma organização política reconhecida e poder militar. Uma organização com apenas atores políticos e nenhum meio de resistência armada é vista como uma pária sem dentes; combatentes armados sem uma matriz política eficaz ou reconhecida são vistos como criminosos e não dignos de consideração séria em um acordo negociado. O efeito desta dinâmica no esboço social geral é grande. Uma atividade dentro da

dimensão da segurança, positiva ou negativa, tem o maior efeito na convergência das dimensões. Isto é especialmente verdade para a dimensão econômica.

A dimensão econômica. Em Mindanao, alguns dos custos econômicos são fáceis de quantificar, tais como a produtividade perdida daqueles mortos como resultado do combate (aproximadamente 120.000 desde 1970) ou aqueles que fugiram — legal e ilegalmente — para países vizinhos; o número de favelas que existem; a porcentagem da população que vive na pobreza (71,3% em 2000); e a renda média por família.²⁸ Essas variáveis quantificáveis servem como indicadores escalonáveis para outras dimensões da estrutura social, tais como programas políticos e sociais e esforços de segurança na região.

No entanto, o que é mais difícil de quantificar são os custos indiretos do conflito. A percepção da instabilidade e da insegurança estimuladas pelo conflito tem desviado investimentos em todo o arquipélago filipino. Pela perspectiva de um investimento bancário, o país simplesmente



AFP, Raffy Tima

Abu Sabay (à esquerda) e Khadaffy Janjalani (ao direito), líderes do grupo extremista muçulmano Abu Sayyaf, fazem pose para uma foto em Basilan, nas Filipinas, julho de 2000.

não é favorável aos investidores. A escassez de capital resultante tem tido efeitos adversos de *trickle-down* [teoria econômica em que benefícios financeiros concedidos às grandes empresas por sua vez passarão a pequenas empresas e consumidores], tais como a desintegração das capacidades agrícolas devido a uma falta de verba para reposição de equipamento, melhoramento de irrigação e mecanismos de marketing.²⁹ Infelizmente, esta espiral econômica para baixo alimenta a instabilidade e a insegurança que têm ajudado a causá-la: para os homens em idade militar, juntar-se a uma causa política ou a uma milícia armada chega a ser a principal alternativa a um emprego legítimo e produtivo. As opções econômicas para homens em idade militar têm sido um nó-chave no qual as dimensões políticas, econômicas e da segurança convergem.

A Transição para a Paz Duradoura

Todos os conflitos são inerentemente diferentes, de suas causas primordiais aos atores envolvidos e às técnicas empregadas. Embora não haja nenhum modelo ou lista de pontos para a resolução de conflitos, as construções conceituais proporcionam ferramentas para a iniciação e implementação de mudanças e diálogo. Uma dessas formulações conceituais é a AR2. Esta teoria proporciona às partes conflitantes três ferramentas para empregar nas resoluções de conflitos. Estas ferramentas têm características distintas e, baseadas no contexto no qual serão usadas, exigem consideração exclusiva com respeito à ordem, escolha do momento e métodos usados.

Ao separar a AR2 em suas partes constituintes, vemos que a anistia é um acontecimento, a reintegração é uma combinação da estrutura e dos processos necessários para as partes tornarem-se mutuamente dependentes e coesivas; e a reconciliação é o resultado desejado, meta ou objetivo do processo inteiro. No final das contas, o processo total de resolução de conflitos é psicológico. Como o problema é concebido, a demonização das forças oponentes e a convicção que só existe um número limitado de opções têm que ser mudados. A aplicação bem-sucedida de AR2 identifica o verdadeiro coração ou a fonte do conflito, capacita melhor entendimento das partes oponentes e desenvolve opções e caminhos que são aceitáveis a todas as partes e que levam à resolução pacífica do conflito.

A anistia. Frequentemente usada como o primeiro passo na restauração ou concerto de um estado dividido, a anistia serve como a entrada para a inclusão e o convite para a reconciliação entre grupos conflitantes. Engloba mais que uma absolvição governamental simples, que é seu aspecto legal. A anistia é concedida e por isso os crimes são “esquecidos” antes que o processo ocorra. (Inversamente, as absolvições são concedidas após as partes terem sido processadas.) O conceito de anistia é mais amplo e implica mais

a promessa de amnésia social sobre os crimes e ofensas cometidos durante um período de luta, guerra civil ou inquietação social. Ela exonera completamente ex-combatentes que se oferecem para participar na restauração da ordem civil e trabalhar para o reinício da paz.

A história está cheia de exemplos de anistia sendo usada para fins políticos e diplomáticos. Alguns dos mais antigos foram anotados por Tucídides (e.g., a ilha de Samos ofereceu anistia a membros de um golpe oligárquico e ao general Alcibiades durante a Guerra do Peloponeso).³⁰ Mais recentemente, quando fez a transição para a democracia, a África do Sul concedeu anistia em troca de negociações confiáveis sobre condenações políticas e outros crimes. Em 1977, em um de seus primeiros atos como presidente dos EUA, Jimmy Carter concedeu anistia aos indivíduos que tentaram escapar do serviço militar durante a Guerra do Vietnã.³¹ Carter esclareceu que a concessão não teve a intenção de perdoar esses indivíduos, mas deixar a nação esquecer suas transgressões e o descontentamento resultante. Foi sua maneira de iniciar o processo de recuperação no nível nacional, removendo uma grande fonte de divisão.

A anistia é uma ferramenta política com a intenção de iniciar uma recuperação e um compromisso. Contudo, embora o intento prático de concedê-la seja para aplacar os dois lados de um conflito e trazê-los à mesa de negociações, a anistia pode provocar emoções e discordâncias entre as vítimas a quem será negada a justiça pela sua oferta. Uma consideração cuidadosa deve ser prestada no contexto no qual será oferecida. Especificamente, grande consideração deve ser dada à natureza das ofensas que não podem ser “esquecidas”. Se a anistia for oferecida aos perpetradores de crimes sem vítimas, enfrentará menos oposição pública do que se for oferecida a infratores cujas ações geraram vítimas e círculos de vítimas que ainda guardam rancor. Na última situação, a anistia ainda pode funcionar, mas terá que ser executada muito sensatamente e, talvez, como parte de um programa de registro social, como a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul.³²

Anistias universais têm sido oferecidas no Chile, Zimbábue e Argentina, mas o perigo de tais anistias é que podem tornar triviais os

crimes e marginalizar as vítimas. Além do mais, anistias universais podem criar a percepção que o governo é incapaz de tratar com os infratores, assim removendo seu pilar de legitimidade mais importante — seu papel como o único árbitro de justiça.

Outro lado da moeda é o importante impacto psicológico que a anistia tem com os rebeldes e criminosos. A anistia proporciona a esses infratores uma razão para negociar e uma alternativa ao conflito continuado. No entanto, também tem que haver uma oportunidade para o ex-combatente, ou o combatente, considerando a proposta de anistia, transformar-se em um membro contribuinte da sociedade. Um programa de anistia bem-sucedido deve considerar a dignidade de todos os envolvidos num conflito, a vítima e o infrator. Depois, tem que haver um próximo passo pelo qual aqueles nos dois lados de um conflito podem ser incluídos na sociedade de uma maneira significativa. Isso envolve um plano e programa de reintegração.

A reintegração. De modo simples, a reintegração descreve os esforços feitos para trazer o ex-combatente de uma sociedade e estado divididos de volta àquela sociedade, enquanto ela busca se concertar. Tipicamente, a reintegração ocorre após uma oferta de anistia, embora em primeiro lugar deva ser suficientemente



Um ex-combatente da Frente de Libertação Nacional Moro (MNLF) usa seu telefone celular, de uma ilha remota no sul das Filipinas, para verificar o preço do mercado de ervas marinhas. Ele é um dos 28.000 ex-combatentes da MNLF que a USAID ajudou para fazer uma transição bem-sucedida para um empreendimento produtivo.

atraente para os combatentes a aceitarem. A reintegração pode chegar de várias formas, mas essencialmente envolve um plano para a transição dos ex-combatentes marginalizados em civis receptivos que gerem renda.

Tipicamente, a reintegração ocorre após uma oferta de anistia, embora em primeiro lugar deva ser suficientemente atraente para os combatentes a aceitarem.

Segundo a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (*USAID*), muitas atividades diferentes devem ser executadas durante a reintegração. O primeiro passo é desarmar e estabelecer os ex-combatentes em campos de desmobilização. Depois, esses membros no processo de reintegração podem participar em trabalhos temporários que envolvam a construção de instalações e o concerto de escolas, clínicas e outras infra-estruturas danificadas. Contudo, para ser eficaz, um programa de reintegração precisa assegurar que os membros do programa recebam educação e treinamento, que facilitarão sua permanente transição para uma vida civil, e atividades pacíficas. O treinamento e a educação proporcionam aos membros da reintegração a esperança e incentivam um sentido de confiança no governo, que ajudará a alcançar a próxima meta da reconciliação.

É importante notar que o ato simples de pagar os ex-combatentes como parte de um plano de reintegração não é eficaz ou sustentável — embora possa ser uma boa idéia proporcionar uma remuneração aos membros da reintegração durante seus períodos de educação e treinamento formal. Outra advertência é que os programas de reintegração precisam ser oferecidos a todos os membros da sociedade dividida para “evitar a criação de uma nova classe de cidadãos privilegiados e a recompensa para as pessoas que recorreram à violência”.³³

Nas Filipinas, o Gabinete de Iniciativas de Transição (*Office of Transition — OTI*) da *USAID* trabalhou com o governo para desenvolver e implementar um plano para reintegrar a

MNLF de 1997 a 2000. O OTI contribuiu com maquinários agrícolas, tais como debulhadoras de arroz e secadores solares, enquanto o GRF e comunidades locais proporcionaram a mão-de-obra, material e treinamento. Ao oferecer a oportunidade de aprender habilidades valiosas, enquanto proporcionava simultaneamente bem-estar e necessidades da comunidade, esse programa fortaleceu os laços comuns entre os participantes.³⁴ No seu núcleo, qualquer programa de reintegração deve focar não apenas a realização das necessidades imediatas, mas também o fornecimento de esperança para uma transição mais permanente. Isso é um componente essencial para uma reconciliação bem-sucedida.

A reconciliação. Reconciliação é o processo de restaurar uma relação civil entre as partes de um conflito, geralmente com a meta de alcançar uma relação pacífica e até amigável. O processo é fundamentalmente psicológico, no qual os grupos conseguem mudar suas crenças (que podem ser bem arraigadas) sobre um e outro, por meio de diálogo, cooperação e respeito mútuos. A reconciliação pode acarretar negociações lentas e prolongadas para alcançar os compromissos necessários.

A reconciliação verdadeira não pode ser realizada sem que todas as partes reconheçam a responsabilidade pelas ações passadas, como foi a meta da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul. Segundo Mari Fitzduff e Chris Stout, os autores de *The Psychology of Resolving Global Conflicts: From War to Peace*, “Qualquer tentativa de restauração, após um período de alienação, que deixasse de considerar questões de justiça não poderia ser considerada reconciliação verdadeira e não seria sustentável”.³⁵ Esta vinculação direta entre a reconciliação e um sentido de justiça tende a complicar o processo de reconciliação, principalmente porque os povos nos lados opostos de um conflito têm opiniões diferentes sobre o quê representa a justiça.

Fitzduff e Stout descrevem cinco tipos diferentes de justiça:

- justiça distributiva: justiça distribuída igualmente a cada pessoa sem considerar status, prosperidade, posição, etc.;
- justiça política e social: todos têm acesso igual ao poder e seus benefícios;

- justiça processual: os processos legais específicos pelos quais a justiça é administrada;
- justiça histórica: os antecedentes históricos são definidos de modo franco; injustiças anteriores são reconhecidas, talvez desculpas sejam pedidas; e indenizações podem ser oferecidas às vítimas; e
- justiça compensatória: reparações são pagas pelas injustiças históricas.³⁶

Todos esses tipos devem ser completamente considerados para manter o processo de reconciliação avançando.

Cicatrização geralmente implica desconforto. O mesmo é verdade no processo de reconciliação. Quando ao buscar uma justiça proporcional com o objetivo de reconciliação, as partes envolvidas experimentarão constrangimento e até dores na resolução de suas diferenças e no reconhecimento dos eventos que ocorreram durante o conflito.

Tensão e Oportunidade

A luta permanente do governo das Filipinas com separatistas islâmicos progride pelas intermitentes e incompletas tentativas de chegar a um acordo negociado. Apesar de como tudo aconteceu, o fato concreto é que os cristãos ocupam 80% de Mindanao.³⁷ Para o movimento de autonomia islamita alcançar qualquer credibilidade política, deve levar em consideração o status quo secular existente. Seria quase que fisicamente impossível, e sem dúvida socialmente imprudente, conceder independência ao sul das Filipinas. Então o que persiste é como incorporar as leis e práticas costumeiras que a população muçulmana quer conservar e usar como a base da lei, sem criar um duplo padrão nos sistemas legislativo e judicial das Filipinas. Além do mais, desde que muitas das práticas muçulmanas se originam da religiosidade baseada na lei Sharia, existe o potencial para uma separação fundamental da secular sociedade. A democracia estabelece as condições para a liberdade religiosa, mas a religião e os decretos baseados na religião não são necessariamente consistentes com as liberdades democráticas. Por outro lado, instituições democráticas como os governos regionais dentro das Regiões Autônomas de Mindanao Muçulmano, que não proporcionam autonomia legislativa verdadeira ou orçamentos operacionais razoáveis, são apenas burocracias vazias que ampliam a divisão e aprofundam a

desconfiança entre o povo bangsamoro e o GRF. Por isso, o processo de AR2 nas Filipinas enfrenta significativos desafios culturais.

Não obstante, o governo das Filipinas já avançou muito para resolver este conflito prolongado. Pode-se argumentar que se está mais perto que nunca de se realizar uma paz verdadeira e duradoura dentro de suas fronteiras. Embora o processo de reconciliar suas diferenças com a MNLF e a MILF tenha sido longo e difícil, o GRF já aprendeu lições valiosas sobre as combinações delicadas de força, diplomacia e programas econômicos que são necessários para iniciar e sustentar a paz. Com Abu Sayyaf essencialmente sem liderança e disperso, agora o GRF tem a oportunidade de aumentar sua pressão militar nos semi-insurgentes enquanto simultaneamente ataca as redes financeiras criminosas que os sustentam. Mais importante, no entanto, o GRF precisa proporcionar uma válvula de escape, na forma de anistia e a eventual reintegração, para todos sob essa pressão.

As Filipinas realizarão sua próxima eleição presidencial em 2010. Como a história tem mostrado, os primeiros meses da nova presidência serão essenciais porque definirão os rumos e ritmo para a resolução do conflito. O GRF, a MNLF, a MILF e organizações externas como a USAID e a Organização de Conferências Islâmicas, devem se preparar agora para essa janela de oportunidade esboçando uma nova oferta de anistia, desenvolvendo um novo programa de reintegração e construindo uma reserva monetária para financiar tudo. Além disso, concessões e considerações constitucionais devem ser proporcionadas à população moro se o GRF quiser ter qualquer esperança de alcançar um acordo duradouro com a MNLF e a MILF, enquanto

Cicatrização geralmente implica desconforto. O mesmo é verdade no processo de reconciliação.

impede o potencial para outros grupos separatistas emergirem. Uma vez que as divisões filosóficas e culturais forem ultrapassadas e os combatentes armados forem efetivamente reintegrados à sociedade, a reconciliação ocorrerá nas Filipinas.

Conclusão

O primeiro passo para resolver a rivalidade persistente entre o Governo da República das Filipinas e o povo bangsamoro residindo em Mindanao é o oferecimento da anistia pelo governo. O GRF deve entender que por meio da sinceridade de suas ações e da execução rápida de seus programas sociais de reintegração receberá, por sua vez, a anistia daqueles que se sentem marginalizados pelo GRF e desconfiam dele. No final das contas, a reconciliação não pode ser completamente realizada até que ambos os lados de um debate esqueçam as transgressões do outro e gridam.

Embora os elementos de AR2 estejam sendo exercidos nas Filipinas, não têm sido implementados como parte de uma coesiva construção. Em dois anos, o GRF terá a oportunidade de injetar nova energia e recursos na resolução do dilema atual. Uma nova iniciativa para a paz, seguida dentro do esboço de AR2, pode ter sucesso se for empregada com sinceridade e energia.

Não existe nenhuma resposta fácil para o problema em Mindanao, e a responsabilidade pertence a todos os lados da mesa de negociações para assegurar que palavras e fatos se correspondam. Gestos de anistia são o primeiro passo necessário, mas uma rede mais ampla deve ser lançada para evitar a exclusão de potenciais futuros adversários. Enfim, os esforços de reintegração e reconciliação precisam rapidamente seguir a anistia e devem ser vinculados a incentivos econômicos que possam servir como prova tangível da mudança que tem ocorrido. A paz só pode ser alcançada quando o processo de AR2 for conduzido à sua consecução. O governo filipino possui uma grande estrutura administrativa, um forte desejo pela paz e as ferramentas necessárias para realizar seu programa de AR2. A devida aplicação de AR2 pode mudar a dinâmica da sociedade filipina de uma rivalidade permanente para uma paz duradoura, onde a negociação enérgica, sincera e estruturada substitui o diálogo cinético das balas. **MR**

REFERÊNCIAS

1. SCHIAVO-CAMPO, Salvatore e JUDD, Mary, "The Mindanao Conflict in the Philippines: Roots, Costs, and Potential Peace Dividend," *Social Development Papers: Conflict Prevention and Reconstruction* (Washington DC: The World Bank, 2005). De modo interessante e talvez não surpreendente, o conflito de maior duração é mais um assunto baseado na religião, entre o norte e o sul do Sudão, o qual data do século X.
2. Em outros artigos publicados mais cedo na *Military Review*, o acrônimo "AR2" significava anistia, reconciliação e reintegração, naquela ordem. Após mais discussões entre aqueles que formularam o conceito de AR2, foi decidido que a reconciliação e a reintegração deveriam ser invertidas, porque a reintegração realmente se torna um meio para a reconciliação.
3. LINN, Brian McAllister, *The Philippine War, 1899-1902* (Lawrence: University Press of Kansas, 2000), p. 14.
4. *Ibid.*, p. 14.
5. McKENNA, Thomas M., *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines* (Berkeley: University of California Press, 1998), pp. 80-81. McKenna utiliza uma grande quantidade de antecedentes com respeito às raízes do rótulo "Moro", delineando seu começo pejorativo e salientando os mitos que têm evoluído entre os próprios moros com respeito a suas origens e ancestralidade.
6. CASAMBRE, Rey Claro, "Communist Insurgencies: Years of Talks, but No Solution Yet," *Conflict-Prevention.net* (2005), p. 2.
7. *Ibid.*, p. 2.
8. Embaixada da República das Filipinas, "History of the Philippines," ed. Departamento de Relações Exteriores (Philippine Embassy, Washington D.C.).
9. Conciliation Resources.org, "Philippines-Mindanao: Chronology" *Conciliation Resources*, disponível em: www.c-r.org/our-work/accord/philippines-mindanao/chronology (25 de agosto de 2007), p. 4.
10. *Ibid.*
11. FERRER, Miriam Coronel, "Philippines National Unification Commission: National Consultation and the "Six Paths to Peace," em *Conciliation Resources* (2002), p. 1.
12. *Ibid.*, p. 3.
13. Casambre, p. 4.
14. Ferrer, p. 3.
15. ConciliationResources.org, p. 5.
16. Casambre, p. 4.
17. ConciliationResources.org, p. 6.
18. *Ibid.*, p. 7.
19. Schiavo-Campo e Judd, p. 3.
20. *Ibid.*, p. 7.
21. *Philippines: A Country Study*, ed. Ronald E. Dolan, 4th ed., Area Handbook Series (Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress, 1993).
22. McKenna, pp. 156-58.
23. ConciliationResources.org, p. 7.
24. McKenna, p. 207.
25. Schiavo-Campo e Judd, p. 4.
26. *Ibid.*
27. CLARK, Emily, "Combating Terrorism in the Philippines: Abu Sayyaf History," Comando do Pacífico dos Estados Unidos, disponível em: www.pacom.mil/piupdates/abusayyafhist.shtml, acesso em: 25 de março de 2008.
28. *Ibid.*, p. 1.
29. Associated Press, "Officials: 57 Killed in Clash with Al Qaeda-Linked Militants in Philippines," *FoxNews.com*, 10 de agosto de 2007, p. 1.
30. THUCYDIDES, "History of the Peloponnesian War," ed. Robert B. Strassler (New York: Touchstone, 1996), pp. 522-27.
31. "Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter," ed. General Services Administration Office of the Federal Register National Archives and Records Service (U.S. Government Printing Office, 1977), p. 6.
32. DARBY, John e MACGINTY, Roger, ed., *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p. 228.
33. USAID, "OTI Special Focus Area: Reintegrating Ex-Combatants," (USAID, 2005), 2.
34. *Ibid.*, 1.
35. FITZDUFF, Mari e Chris E. Stout, *Nature Vs. Nurture*, 3 vols., *The Psychology of Resolving Global Conflicts: From War to Peace* vol. 1 (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2006), 89.
36. *Ibid.*, 89.
37. Departamento de Estado dos EUA, "Philippines: International Religious Freedom Report 2004," ed. Human Rights Bureau of Democracy and Labor, 2004.