

Friedensverhandlungen auf den Philippinen: Wege aus der Sackgasse

Es bedarf nationaler Reformen, um den lokalen Konflikt in Mindanao zu beenden

Jasmin Lorch

Die Friedensverhandlungen zwischen der philippinischen Regierung und der Moro Islamic Liberation Front (MILF) stecken in der Sackgasse. Je länger sich der Friedensprozess hinzieht und je weniger die Regierung in der Lage ist, der Unabhängigkeitsbewegung substantielle Angebote zu machen, desto mehr steigt das Risiko einer Fragmentierung und Radikalisierung des von der MILF getragenen Aufstands in Mindanao. Allerdings sind viele der Hindernisse für ein Friedensabkommen struktureller Art. Hierzu zählen vor allem verfassungsrechtliche Hürden, die es derzeit nahezu unmöglich machen, ein weitgehend autonomes Gemeinwesen für die muslimische Bevölkerung – die Moros – in Mindanao zu etablieren. Hinzu kommen gravierende Defizite im philippinischen Sicherheitssektor, welche die Aktivitäten para-staatlicher und privater Milizen begünstigen. Verfassungsreformen und Reformen im Sicherheitsbereich sind daher unerlässlich, um den Konflikt zu beenden. Deutschland und die EU haben den Friedensprozess bislang vor allem entwicklungspolitisch unterstützt. Sie sollten sich darüber hinaus bemühen, einschlägige Reforminitiativen auf nationaler Ebene zu fördern und diese mit dem Friedensprozess zu verzahnen.

Am 23. August 2011 fanden die Friedensgespräche zwischen der philippinischen Regierung und der MILF ein vorzeitiges Ende, nachdem die Regierung den Rebellen das Angebot einer begrenzten politischen Autonomie unterbreitet hatte. Die derzeit rund 12 000 Mann starke MILF, die auf der Inselgruppe Mindanao ein beträchtliches Territorium kontrolliert, kämpft seit Ende der 1970er Jahre für die Selbstbestimmung der Moros. Seit 1997 haben verschiedene philippinische Regierungen unter Vermittlung Malaysias Friedensverhandlungen mit

der MILF geführt. 2003 wurde ein Waffenstillstand vereinbart, der bis heute gilt. Die derzeitige Verhandlungsrunde unter dem Präsidenten Benigno S. Aquino III. begann Anfang 2011.

Im Februar 2011 forderte die MILF von der Regierung die Gründung eines »Substaates«, in dem die Moros ihre inneren Angelegenheiten selbst verwalten könnten. Der Zentralstaat sollte hier nur noch für Außenbeziehungen, Landesverteidigung, Währung und Postdienst zuständig sein. Eine solch weitreichende Autonomie würde

voraussetzen, die Philippinen von einem Einheits- in einen föderalen Staat zu verwandeln, was nur durch eine Verfassungsänderung möglich wäre.

Der jüngste Vorschlag der Regierung sieht dagegen vor, den Konflikt im Rahmen der jetzigen Verfassung zu lösen. Die philippinische Führung versprach der MILF massive Anstrengungen zugunsten wirtschaftlicher Entwicklung und guter Regierungsführung in den Gebieten der Moros, darunter auch in der 1989 eingerichteten *Autonomous Region of Muslim Mindanao (ARMM)*. Zugleich soll die kulturelle Identität der Moros anerkannt werden. Die MILF wies dieses Angebot der Regierung scharf zurück. Damit hat der Friedensprozess einen schweren Rückschlag erlitten.

Risiko der Fragmentierung und Radikalisierung des Aufstands

Die MILF hat sich explizit der Verwirklichung einer islamischen Lebensweise verschrieben. Sie ist indes keine terroristische Vereinigung, viele ihrer Ziele sind primär ethno-nationalistischer Natur. Die derzeitige Führung der Organisation um Al Haj Murad Ibrahim gilt als moderat. Dennoch haben zumindest einzelne MILF-Kommandeure seit den frühen 1990er Jahren immer wieder mit nationalen und internationalen Terror-Organisationen kooperiert.

Dies betrifft etwa die *Abu Sayyaf Group (ASG)*, eine philippinischen Terrorgruppe, die 1991 mit Unterstützung al-Qaidas gegründet wurde und mehrfach Anschläge auf nationale Ziele und auf Einrichtungen des US-Militärs im Land verübte. Mitglieder dieser Gruppierung fanden nachweislich Unterschlupf in Camps der MILF. Ebenso konnten Kämpfer der indonesischen Terror-Organisation *Jemaah Islamiyah (JI)*, die unter anderem für die Attentate auf Bali 2002 und für den Anschlag auf die australische Botschaft in Jakarta 2004 verantwortlich ist, in MILF-Camps trainieren. Ranghohe Führungskader der Gruppe wie Umar Patek und Dulmatin fanden Zuflucht in den Gebieten der Aufstandsbewegung. Die MILF

kooperiert vor allem aus taktischen Erwägungen mit solchen Organisationen. So haben transnationale terroristische Vereinigungen den Rebellen Zugang zu Finanzmitteln und Training verschafft.

Im Vergleich zu den 1990er Jahren hat die Bedrohung durch islamischen Terrorismus auf den südlichen Philippinen allerdings deutlich abgenommen. Dies ist nicht allein darauf zurückzuführen, dass die USA seit dem 11. September 2001 ihre militärische Hilfe bei der Terrorismusbekämpfung in Mindanao verstärkt haben – es ist auch ganz maßgeblich ein Resultat der bisherigen Friedensverhandlungen. So wurde im Zuge der Verhandlungsrunde von 2002 die *Ad Hoc Joint Action Group (AHJAG)* etabliert, der sowohl Mitglieder der philippinischen Armee und Polizei als auch Vertreter der MILF angehören. Damit existiert ein Mechanismus, der beiden Parteien ein koordiniertes Vorgehen gegen Verbrecher und Terroristen ermöglicht. Mit seiner Hilfe konnten 2005 der damalige ASG-Chef Khadaffy Janjalani und die JI-Führer Umar Patek und Dulmatin von Festland-Mindanao vertrieben werden. Umgekehrt dauert die Kooperation der MILF mit terroristischen Vereinigungen vor allem deshalb an, weil die Hoffnungen, welche die Organisation in die Verhandlungen mit der Regierung setzt, schon oft enttäuscht wurden.

Dabei besteht das Risiko einer Fragmentierung und Radikalisierung des von der MILF getragenen Aufstands. Wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, wird diese Gefahr umso größer, je länger sich der Friedensprozess hinzieht und je weniger die Regierung in der Lage ist, den Rebellen substantielle Zugeständnisse zu machen. So hatten beide Seiten 2008 – während der Amtszeit von Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo – das *Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MOA-AD)* ausgehandelt. Dieses sah vor, innerhalb des philippinischen Staates ein weitgehend autonomes Gemeinwesen für die Moros zu errichten. Gegner der Präsidentin und christliche Politiker aus Mindanao legten jedoch Klage gegen das MOA-AD vor dem

Supreme Court ein. Dieser belegte das Abkommen im August 2008 mit einem Moratorium und erklärte es später für verfassungswidrig. Infolge des Moratoriums griffen einzelne MILF-Kommandeure, darunter der Befehlshaber der 105. Einheit, Ameril Umbra Kato (Commander Kato), christliche Gemeinden in Mindanao an. Bei Zusammenstößen zwischen Regierungstruppen und MILF-Fraktionen wurden über eine halbe Million Menschen vertrieben.

Die derzeitigen Friedensverhandlungen zwischen der Regierung Aquinos und der MILF besiegelten den Bruch zwischen Commander Kato und dem MILF-Zentralkomitee. Der als extremistisch geltende Kato lehnt die von der MILF-Führung vertretene »Substaat«-Formel ab. Stattdessen fordert er einen unabhängigen islamischen Staat für die Moros. Das von ihm angeführte *Bangsamoro Islamic Freedom Movement* (BIMF) vereinigt gegenwärtig mehrere Hundert ehemalige Kämpfer der MILF. Glaubwürdigen Berichten zufolge gehört Kato zu jenen (früheren) MILF-Kommandeuren, die besonders gute Verbindungen zu internationalen Terrorgruppen wie der JI pflegen. Sollte die aktuelle Verhandlungsrunde scheitern oder die MILF-Führung eine stark begrenzte Autonomie akzeptieren, wäre damit zu rechnen, dass sich weitere MILF-Kämpfer dem BIMF anschließen. Dies könnte terroristischen Tendenzen in Mindanao neuen Auftrieb geben.

Debatten um Verfassungsänderung

Emmanuel Piñol, ehemaliger Gouverneur der Provinz North Cotabato in Mindanao, kündigte im August 2011 an, er werde den Supreme Court anrufen, um die Verfassungsmäßigkeit des »Substaat«-Vorschlags der MILF prüfen zu lassen, da dieser sich noch immer auf das MOA-AD von 2008 beziehe. Sollte die Verfassung jedoch in einem politischen Prozess geändert werden, der die verfassungsmäßigen Vorgaben wahrt, wäre es durchaus möglich, ein weitgehend autonomes Gemeinwesen für die Moros in Mindanao zu gründen. Allerdings dürfte

eine solche Verfassungsreform auf den Philippinen derzeit nur schwer zu realisieren sein.

Die Verfassung von 1987 gestattet dem Präsidenten nur eine einzige Amtszeit von sechs Jahren. Mit dieser Klausel soll verhindert werden, dass sich auf den Philippinen erneut eine Diktatur wie unter Ferdinand Marcos (1965–1986) etabliert. Aquinos Vorgängerin Arroyo, die während ihrer Amtszeit (2001–2010) in zahlreiche Korruptionsskandale verwickelt war, kam 2001 durch einen Volksaufstand an die Macht. 2004 wurde sie zur Präsidentin gewählt, wobei sie die Wahlen allerdings massiv fälschen ließ. Bis kurz vor Ende ihrer Amtszeit setzte sich Arroyo für eine Verfassungsänderung ein, die einen Wechsel vom unitarisch-präsidentiellen hin zu einem föderalen, parlamentarischen System bewirkt hätte. Damit hätte sie nahtlos vom Amt der Präsidentin in jenes der Premierministerin einer neuen parlamentarischen Regierung wechseln können, wäre also die mächtigste politische Figur geblieben.

Mit dem MOA-AD war die Regierung Arroyos 2008 einem Friedensvertrag mit der MILF sehr nahe gekommen. Doch die Opposition blockierte die von der Präsidentin angestrebte Verfassungsänderung, die zur Umsetzung des Abkommens nötig gewesen wäre. Befürchtet wurde, dass Arroyo dadurch ihre Machtposition zementieren würde. Sollte Präsident Aquino nun für Verfassungsreformen eintreten, wäre er wohl mit ähnlichen Vorwürfen konfrontiert.

Die Rolle von Milizen in Mindanao

Die grassierende Gewalt in Mindanao geht nicht nur von Aufstandsbewegungen wie der MILF aus, sondern maßgeblich auch von Milizen, die mit dem staatlichen Sicherheitsapparat verbunden sind. Viele dieser paramilitärischen Einheiten leisten Personenschutz für Geschäftsleute, Politiker und Clans und haben sich im Lauf der Jahre zu deren Privatarmeen entwickelt.

Auseinandersetzungen zwischen bewaffneten politischen Clans spielen seit jeher

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

eine große Rolle im Konfliktgeschehen von Mindanao. Verschiedene nationale Regierungen haben die Herrschaft solcher lokaler Clans bewusst gefestigt, da sie im Gegenzug bei Wahlen von deren Patronage-Netzwerken profitieren konnten. Welches Ausmaß die Gewalt von regierungstreuen Clans und Milizen in Mindanao annehmen kann, zeigte das Massaker von Maguindanao im November 2009. Um die Kandidatur eines Opponenten für den Gouverneursposten zu verhindern, ließen Mitglieder des Ampatuan-Clans von ihrer Privatarmee auf offener Straße 57 Menschen ermorden. Im Jahr 2004 hatten Politiker des Clans dazu beigetragen, die Präsidentschaftswahl zugunsten Arroyos zu fälschen. Diese wiederum half Clan-Führern in den folgenden Jahren durch Budgetzuweisungen dabei, ihre Privatarmeen massiv zu vergrößern.

Präsident Aquino versprach zu Beginn seiner Amtszeit 2010, den Sicherheitssektor zu reformieren. Unter anderem sollten die im ganzen Land agierenden Privatarmeen aufgelöst und politische Clans – vor allem in der ARMM – entmachtet werden. Allerdings stammt Aquino selbst aus einer etablierten »politischen Familie«. Wie sich abzeichnet, dürfte er nur gegen jene Kriegsherren vorgehen, die der politischen Opposition angehören.

Ansatzpunkte für internationale Unterstützung

Langfristig wird der Konflikt in Mindanao nicht allein dadurch zu lösen sein, dass die philippinische Regierung Reformen und Entwicklung in den Gebieten der Moros verspricht. Nötig ist darüber hinaus, dass sie auch auf nationaler Ebene strukturelle Probleme wie die Verbreitung von Milizen und Privatarmeen angeht und Verfassungsreformen hin zu einem föderalen System einleitet. Konkrete Schritte in diese Richtung könnten die Glaubwürdigkeit der Regierung Aquino in den Augen der MILF erhöhen und so auch kurzfristig verhindern, dass der Friedensprozess scheitert.

Deutschland und die EU sollten im Rahmen ihrer diplomatischen und entwicklungspolitischen Beziehungen zu den Philippinen ausloten, wie sie parlamentarische und gesellschaftliche Entscheidungsprozesse im Hinblick auf Verfassungsreformen unterstützen könnten. Die deutschen politischen Stiftungen, die sich in der Vergangenheit bereits intensiv mit den Themen Wahl- und Verfassungsreformen auseinandergesetzt haben, könnten dabei wichtige Impulse geben.

Zudem sollten Deutschland und die EU die Regierung Aquino dazu drängen, die von ihr angekündigten Reformen im Sicherheitssektor umzusetzen. Konkrete Initiativen in diesem Bereich gilt es aktiv zu fördern. Ein erster Schritt könnte in einer *Needs Assessment Mission* bestehen, mit der die EU die Perspektiven einer Entwaffnung von Milizen und Privatarmeen prüft. Eine ähnliche Mission hat die EU bereits 2007 geleitet – damals unterstützte sie die philippinische Regierung dabei, außergerichtliche Tötungen durch das Militär aufzuklären. Auch im Rahmen der Friedensgespräche mit der MILF sollten nationale Reformen thematisiert werden, die darauf abzielen, mit dem staatlichen Sicherheitsapparat verbundene Milizen zu entwaffnen. Dies könnte die Rebellen dazu ermutigen, langfristig eine Entwaffnung ihrer eigenen Kämpfer zu akzeptieren.

Seit Anfang 2011 leitet die EU die Komponente für humanitäre Fragen, Rehabilitation und Entwicklung des *International Monitoring Team* (IMT), das die Einhaltung des Waffenstillstands zwischen Regierung und MILF überwacht. Zusätzlich zu diesem Engagement sollte die EU prüfen, ob sie den Aufbau von Mediationsmechanismen unterstützen kann, durch die sich nationale Reforminitiativen im Sicherheitssektor mit dem Friedensprozess verzahnen lassen. Anders als die USA hat die EU keine direkten sicherheitspolitischen Interessen in der Region. Sie könnte daher als neutraler Akteur einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die strukturellen Ursachen des Konflikts in Mindanao zu bewältigen.