

Brüchiger Frieden im Süden der Philippinen

Durch die Nichtunterzeichnung eines Abkommens sind die Friedensgespräche erneut kollabiert

Der Friedensprozess in Mindanao liegt in Folge der Nichtunterzeichnung eines sogenannten *Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MOA-AD)* brach und es besteht die akute Gefahr einer Eskalation von Kampfhandlungen. Der Oberste Gerichtshof der Philippinen hatte im August 2008 die Unterzeichnung des Abkommens mit einer einstweiligen Verfügung verhindert; mittlerweile erklärte er das MOA-AD für verfassungswidrig.

Philipp Bück und Sonja Grigat

Am 2. November 2008 waren nach Angaben des *National Disaster Coordination Council* weiterhin fast 400.000 Menschen vor den Kampfhandlungen im Zuge des Scheiterns des Abkommens auf der Flucht.¹ Die meisten waren bereits im August vor den Kampfhandlungen geflohen.

Viele der Flüchtlinge wurden im Laufe der Jahre immer wieder durch Kampfhandlungen zwischen Regierung und *Moro Islamic Liberation Front (MILF)* oder *Moro National Liberation Front (MNLF)* gezwungen, Haus und Hof zu verlassen und in Flüchtlingslager zu ziehen. Die älteren Menschen unter ihnen können sich oft nicht mehr erinnern wie oft genau sie flüchten und hernach ihre Lebensgrundlage wieder neu aufbauen mussten. Da die Regierung militärische Aktionen wenig bis gar nicht mit einer humanitären Strategie verknüpft, sind die Flüchtlinge meist auf sich selbst und die Hilfe von Nichtregierungsorganisationen oder der Kirche angewiesen. Sowohl Muslime, indigene Bevölkerung als auch Christen in den betroffenen Gebieten müssen flüchten. Insbesondere die medizinische Versorgung ist unzureichend und die langfristigen psychologischen Schäden stellen die Friedensorganisationen vor unlösbare Aufgaben: Mit dem aktuellen Ausbruch neuer Feindlichkeiten brechen auch die Kriegstraumata wieder auf und vielerorts ist jahrelange Vermittlungs-

und Versöhnungsarbeit auf ihre Anfänge zurückgeworfen.

Unterschiedliche Interessen

Friedensorganisationen und die Kirche sind von den Ereignissen Anfang August überfahren worden – sorgte Ende Juli 2008 die Ankündigung der Unterzeichnung des Memorandums noch für große Hoffnungen, überschlugen sich im August die Ereignisse. Denn viele Politiker/innen und Interessensgruppen in Manila sowie christlich-fundamentalistische Gruppen in Mindanao fühlten durch die Vereinbarungen des MOA-AD ihre politischen und ökonomischen Interessen bedroht und heizten deshalb durch anti-muslimische Propaganda die Stimmung gegen die Forderungen der *Bangsamoro* (Selbstbezeichnung der Muslime in Mindanao) nach Selbstbestimmung an.

Aus Frustration über das abermalige Scheitern eines Abkommens, dass die Forderungen für Selbstbestimmung der *Bangsamoro* in weiten Teilen anerkannt hätte, attackierten zwei MILF-Kommandanten, Ameril Umbra Kato und Abdurahman Macapaar («Commander Bravo»), Anfang August mehrheitlich von Christen bewohnte Dörfer in Mindanao und übten dabei schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen. Auch andere Kommandanten der MILF haben ihrer Enttäuschung Ausdruck verliehen und betont, dass sie die Regierung für unglaublich hielten und die Eskalation des bewaffneten Kampfes eine angemessene Reaktion sei. Bisher sind nur drei von siebzehn Regionalkommandos der MILF in Kampfhandlungen verwickelt. Die MILF-Führung hält

Philipp Bück ist Geschäftsführer des philippinenbüro. Sonja Grigat ist Politikwissenschaftlerin und promoviert an der Uni Magdeburg über den Friedensprozess in Mindanao.

weiterhin an einer Verhandlungslösung fest. Inwieweit sie allerdings bei weiteren Provokationen durch die philippinische Regierung, paramilitärische Einheiten oder Schergen lokaler Politiker ihre Truppen unter Kontrolle halten kann ist ungewiss.

Denn durch die Aus- und Aufrüstung illegaler Milizen tragen lokale Politiker zur Zeit zu einer möglichen gewaltsamen Eskalation des Konfliktes abseits der militärischen Konfrontation zwischen philippinischer Armee und Truppen der MILF bei.

Geschichte der Friedensverhandlungen

Die philippinische Regierung und die MILF haben im Jahr 1997 Friedensgespräche aufgenommen, welche jedoch im Jahr 2000 durch die »all-out-war«-Politik des damaligen Präsidenten Joseph Estrada zu einem abrupten Ende kamen. Damals wurden im Zuge des Krieges über eine Millionen Menschen vertrieben. Erst im Jahr 2003 nahmen MILF und philippinische Regierung die Gespräche wieder auf und unterzeichneten ein Waffenstillstandsabkommen – nun unter Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo. Im Zuge des Verhandlungsprozesses wurden relativ effektiv arbeitende friedenserhaltende politische Mechanismen, wie das *Coordinating Committee on the Cessation of Hostilities* (CCCH), das *International Monitoring Team* (IMT) und die *Ad-hoc Joint Action Group*

(AHJAG) geschaffen.² Diese sind allerdings zur Zeit durch den aktuellen Politikwechsel und den Abbruch der Friedensgespräche unwirksam und ihr Fortbestand ist bedroht. Insbesondere die Präsenz des IMT, dessen Einrichtung zu einer Abnahme von 569 bewaffneten Zusammenstößen im Jahr 2003 auf nur acht im Jahr 2007 führte, ist für den Friedenserhalt unabdingbar. Aufgrund der im August ausgebrochenen Scharmützel kam es bis Ende September 2008 bereits zu 128 Zusammenstößen.³ Das Mandat des IMT läuft jedoch Ende November 2008 aus, sollten sich die Konfliktparteien nicht doch noch auf eine Verlängerung einigen. Ansonsten würde sich der wirksamste friedenserhaltende Mechanismus in Luft auflösen.

Idee des Memorandums

Das MOA-AD ist das Ergebnis eines seit 2003 intensiv geführten Dialogprozesses zwischen der philippinischen Regierung und der MILF. Es legt den grundsätzlichen Rahmen für einen entgeltigen Friedensvertrag fest, ohne einzelne Punkte ausdifferenzieren. Es sieht eine sogenannte *Bangsamoro Juridical Entity* (BJE) als selbstbestimmte Regierungsform im muslimischen Mindanao vor. Die BJE umfasst die *Autonomous Region of Muslim Mindanao* (ARMM) sowie bis zu 700 Dörfer. In den außerhalb der BJE



Viele der älteren Menschen können sich nicht mehr erinnern, wie oft sie schon fliehen mussten.

Foto: P. Bück

liegenden Dörfern sind Volksabstimmungen vorgesehen. Das MOA-AD berücksichtigt also sowohl die von der muslimischen Bevölkerung angestrebte Selbstbestimmung als auch die Verpflichtung der philippinischen Regierung die historisch entstandenen Ungleichheiten und damit die Wurzeln des Konfliktes anzugehen. Das Memorandum sollte ein erster Schritt in Richtung einer endgültigen politischen Beilegung des schon seit über dreißig Jahren anhaltenden Konfliktes sein. Im Jahr 1996 hatte die philippinische Regierung schon mit der MNLF ein Friedensabkommen unterzeichnet, was zu deren Demobilisierung und der Gründung der ARMM führte. Da das Abkommen aber wesentliche strittige Punkte – wie z.B. die Frage nach dem Zugang zu den sogenannten angestammten Gebieten (»ancestral domain«) – ausklammerte, führte die MILF ihren bewaffneten Kampf weiter.



Seine Zukunft in Mindanao ist ungewiss.

Foto: P. Bück

verkündet: So sollen nun die von der MILF kontrollierten Gemeinden direkt demobilisiert, entwaffnet und reintegriert werden, ohne Friedensgespräche mit der MILF-Führung – ein Ansatz, den unabhängige Beobachter für nicht umsetzbar halten.

Um den Friedensprozess in Mindanao zu unterstützen, muss sich die internationale Gemeinschaft in aller Deutlichkeit für ein Ende der Kampfhandlungen und gegenüber der philippinischen Regierung für die Wiederaufnahme ernsthafter Verhandlungen einsetzen. Stattdessen setzen jedoch viele Regierungen auf die vage Hoffnung, dass sich nach den philippinischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2010 neue Möglichkeiten auf die Umsetzung eines Friedensabkommens ergeben und scheinen daher zur Zeit nicht bereit, ihr politisches Gewicht für den Frieden in Mindanao in die Wagschale zu werfen.

Fehlender politischer Wille der Regierung

Leider hat auch die philippinische Regierung mit Maßnahmen reagiert, die sich stark konfliktverschärfend ausgewirkt haben beziehungsweise weiter auswirken werden:

Das MOA-AD wurde Anfang August, wegen der eigenmächtigen Angriffe der zwei MILF-Kommandanten Kato und Bravo, sowie in Folge kritischer Stimmen wichtiger Politiker/innen, ohne Konsultationsprozess zwischen den Konfliktparteien für irrelevant und nicht mehr verhandelbar erklärt.

Es wurde ein Kopfgeld von 25 Millionen Pesos auf die MILF-Kommandanten Kato und Bravo ausgesetzt und die Forderung der MILF-Führung nach einer unabhängigen Untersuchung der von Kato und Bravo verübten Menschenrechtsverletzungen abgewiesen.

Es wurden 13.000 Gewehre an Bürgerwehren ausgegeben, sowie die Neugründung der berühmten christlich-fundamentalistischen »Ilaga«-Miliz geduldet.

Die Regierungsseite des Friedensberatungsgremiums (»Peace Panel«) wurde aufgelöst und ein einseitiger Paradigmenwechsel für die Friedensgespräche

Anmerkungen:

- 1) Aktuelle Daten des *National Disaster Coordination Council* (NDCC) finden sich unter: <http://ndcc.gov.ph/home/>.
- 2) Das IMT wird zur Zeit noch von Malaysia angeführt und ist eine multinationale offizielle Waffenstillstandsbeobachtungsmission. AHJAG koordiniert die Terrorismusbekämpfung zwischen MILF und der Regierung und die CCCH ist eine weitere, aus MILF und Regierung bestehende Waffenstillstandsbeobachtungsmission. Weitere Informationen über die Auswirkungen der aktuellen Entwicklungen auf diese Instrumente finden Sie hier: MindaNews, 5. September 2008, Carolyn O. Arguillas: *With no Gov't peace panel, say goodbye to JCCCH, AHJAG, IMT.*, http://www.mindanews.com/index.php?option=com_content&ask=view&id=5099&Itemid=190.
- 3) Alle Zahlen aus: Carolyn O. Arguillas: *IMT ends Tour of Duty.*, http://www.mindanews.com/index.php?option=com_content&ask=view&id=5368, MindaNews, 29.10.2008.