

Programmierter Dauerkonflikt? Die Suche nach einem tragfähigen Frieden in den Südphilippinen

RAINER WERNING

1. Einleitung

Im Süden des philippinischen Archipels – vor allem auf den Inseln Mindanao, Basilan und Jolo – herrscht der am längsten währende Konflikt in Südostasien. Mehrere Versuche seit Mitte der 1970er Jahre, diesen Konflikt, der allein seitdem etwa 150.000 Menschen das Leben gekostet hat, zu entschärfen, endeten in einer Sackgasse – mit katastrophalen Folgen für die Zivilbevölkerung, die buchstäblich immer wieder in die Schusslinien bewaffneter staatlicher Formationen und unterschiedlicher muslimischer Widerstandsorganisationen geriet, über Nacht in andere Teile des Landes fliehen musste oder dauerhaft im benachbarten ostmalaysischen Bundesstaat Sabah Zuflucht suchte. Entsprechend groß sind im Lande die Hoffnungen auf einen dauerhaften Frieden, seitdem der aus den Präsidentschaftswahlen am 10. Mai 2010 als Sieger hervorgegangene Benigno Simeon Cojuangco Aquino III, im Volksmund kurz „Noynoy“ genannt, Ende Juni 2010 in den Präsidentenpalast Malacañang zu Manila einzog.

Vor einem Jahrzehnt hätten sich gute Chancen ergeben, diese Konfliktregion näher ins Blickfeld öffentlicher Betrachtung zu rücken und den zahlreichen Facetten des Konflikts nachzuspüren. Im Frühjahr 2000 war es der auf Basilan entstandenen Abu-Sayyaf-Gruppe in einer spektakulären Nacht- und Nebel-Aktion gelungen, auf der ostmalaysischen Ferieninsel Sipadan mehrere ausländische Gäste als Geiseln zu nehmen und sie mit Schnellbooten auf die südphilippinische Insel Jolo zu verfrachten. Erst Mitte September desselben Jahres endete das „Geiseldrama von Jolo“. Während sich das mediale Interesse auf die Einzelschicksale der Jolo-Geiseln fokussierte, blieb der vom damaligen philippinischen Präsidenten Joseph E. Estrada zeitgleich entfesselte „totale Krieg“ gegen den muslimischen Widerstand – vorrangig gegen die Moro Islamische Befreiungsfront (MILF) – völlig unbeachtet.

Zwar führte die MILF im vergangenen Jahrzehnt Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen mit den Regierungen in Manila. Doch als nach zähem politischem Tauziehen auf Initiative der Regierung des Nachbarstaates Malaysia Anfang August 2008 endlich ein unterschriftsreifes Vertragswerk in Form des „Memorandum of Agreement on Ancestral Domain“ (MoA-AD) ausgehandelt worden war, erließ der Oberste Gerichtshof in Manila eine einstweilige Verfügung, um in einem abschließenden Urteil Mitte Oktober desselben Jahres das MoA-AD als nicht verfassungskonform mit philippinischem Recht zu qualifizieren.

Was erklärt die Länge dieses Konflikts und was sind dessen konstitutiven Merkmale? Welche Interessen verfolgten die jeweiligen Hauptprotagonisten? Was war ausschlaggebend dafür, dass es innerhalb des Moro-Widerstandes immer wieder zu internen Friktionen beziehungsweise Aufspaltungen kam? Und welche Erfolgsaussichten eröffnen sich für die NGOs in den südlichen Philippinen und Beobachtern im Rahmen des International Monitoring Team (IMT), auf eine dauerhafte Friedenslösung und engere wirtschaftspolitische Kooperation mit den Anrainerstaaten Malaysia und Indonesien hinzuwirken? Auf diese Fragen möchte der folgende Beitrag eingehen und versuchen, Zusammenhänge aufzuzeigen, die dem besseren Verständnis dieses langwierigen Konflikts dienen können.

2. Historische Wurzeln des Konflikts

Der fundamentale Konflikt im islamischen Süden der (von der späteren Kolonialmacht Spanien so getauften) Philippinen hat seine Wurzeln in externem Kolonialismus und interner Kolonisierung¹. Seit etwa 1380 unserer Zeitrechnung setzte eine relativ friedliche Islamisierung des Gebietes der heutigen Südphilippinen ein. Das Ergebnis waren ausgeprägte hierarchische Strukturen dieser islamischen Gesellschaften – einschließlich Sultanaten –, bevor das Land im 16. Jahrhundert unter die Herrschaft des spanischen Kolonialismus geriet. Gesellschaftlich oben rangierte die dominante Klasse der Aristokratie, der Beamten sowie der Geistlichen und Gelehrten. Auf der untersten sozialen Stufenleiter befanden sich die in militärischen Beutezügen eingefangenen Sklaven, denen eigener Besitz verwehrt blieb. Bis in moder-

¹ Die Informationen in diesem Beitrag basieren neben den angegebenen Quellen auf zahlreichen direkten Gesprächen und Interviews mit sämtlichen Protagonisten des Konflikts in Mindanao, Basilan und im Sulu-Archipel seit Mitte der 1970er Jahre. Der Autor war u. a. der letzte ausländische Besucher, den die MILF-Führung Mitte März 2000 in ihr Hauptquartier in Camp Abubakar eingeladen hatte, bevor die philippinischen Streitkräfte ihren Belagerungsring um das Camp immer enger zogen und Anfang Juli 2000 schließlich zur militärischen Großoffensive übergingen.

ne Zeiten bildete deren Arbeit – eine Verschränkung von Elementen der Sklaverei, Fron-/Schuld knechtschaft und Leibeigenschaft – einen Eckpfeiler des Militärapparates der Moro, wie die spanischen Kolonialherren in Anlehnung an die „Mauren“/„Mohren“ Nordafrikas – und in höchst pejorativem Sinne – all jene Personen im Süden der Philippinen bezeichneten, die sich zum Islam bekannten. Ende der 1960er Jahre interpretierte der damalige Führungskern der Moro National Liberation Front (MNLF) den Begriff neu, maß ihm fortan eine positive Bedeutung bei und entschloss sich, „Moro“ explizit als Teil ihres Organisationsnamens zu verwenden.

Die Gesellschaften der vorkolonialen Epoche befanden sich im Prozess der Ausweitung des Handels mit angrenzenden Regionen im indonesisch-malaiischen Archipel sowie der Schifffahrt und einer exportorientierten Produktion, was als Basis zu einer engeren Verzahnung von Landbesitz und Handelskapital hätte führen können.² Der spanische Kolonialismus intervenierte, bevor tiefgreifende gesellschaftliche Wandlungen einsetzten. Es lässt sich nur darüber spekulieren, was geschehen wäre, hätten sich die Moro-Gesellschaften im Rahmen ihres präkolonialen Systems auswärtiger Handelsbeziehungen autonom weiter zu entwickeln vermocht. Stattdessen kam es zu einem Abblocken ohne Eroberung: Durch kolonialen Druck in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt, fiel das Handelskapital auf eine bedeutungslose, lokale Stufe zurück. Schiffbauer und Seefahrer wurden zu „Piraten“, ständige Kriegshandlungen ließen die landwirtschaftliche Produktion sinken, was zu weiterer Militarisierung beitrug. Größere Bevölkerungsgruppen aus den Ebenen und fruchtbaren Tälern wanderten in abgelegenes, gebirgiges, unwirtliches Terrain ab. Die unmittelbaren Produzenten wurden durch sprunghaft gestiegene Tributzahlungen zum Unterhalt des Militärapparates geschröpft und ruiniert, während die herrschenden Klassen ihre soziale Stellung durch die neugewonnene Führungsrolle im antikononialen Kampf zu festigen suchten. National(istisch)e Ideologie entfaltete sich in religiösem Gewand.

Die Errichtung des spanischen Kolonialregimes glückte dort, wo es den durch politische Zersplitterung und geographische Streuung charakterisierten, wesentlich eigenbedarfsorientierten Barangay (Dorfgemeinschaften, wörtlich: Bootsladung beziehungsweise Bootsbesatzung) an sozialer Kohäsion mangelte, was unter anderem ihr Unvermögen eines erfolgreichen Widerstandes begründete. Letzterer war wirksam und lebendig dort, wo entwickelte politische Machtverhältnisse als Ausdruck fortgeschrittener, Surplus erwirtschaftender Produktionsmethoden und -verhältnisse existierten, für de-

² Max L. Gross: *A Muslim Archipelago. Islam and Politics in Southeast Asia*. Hg. v. National Defense Intelligence College. Washington, DC 2007, S. 171–232, hier S. 177.

ren ideologische Legitimation und funktionale Herrschaftsstabilisierung ein relativ einheitliches kulturell-religiöses Scharnier – der Islam – dienstbar gemacht werden konnte. In diesem Sinne erwiesen sich die Moros als weit aus „resistenter“ als die anderen Bevölkerungsgruppen in den zentralen und nördlichen Teilen der Philippinen.

3. „Benevolent Assimilation“ und Counterinsurgency

Zwar konnten die spanischen Kolonialtruppen den Einfluss auch der Moros eindämmen, aber sie vermochten es nicht, sie zu unterwerfen und dauerhaft unter ihr Kolonialjoch zu pressen. Das gelang erst den waffentechnisch weit überlegenen Truppen der Vereinigten Staaten von Amerika, die Spanien 1898 besiegten. Bis 1902 vermochten die USA die „Insurgenten“ im Norden der Philippinen in die Knie zu zwingen. Die Moros indes widersetzten sich den auf „Entwicklung“ bedachten neuen „Zivilisatoren“ bis 1913 (in einigen Gebieten Jolos gar bis 1916) – immer wieder begleitet von Massakern unter der Zivilbevölkerung auf den Inseln Mindanao, Basilan und Jolo.³

Was die neuen Kolonialherren unter Entwicklung verstanden, verdeutlichten US-Truppenkommandeure auf Mindanao und Sulu im Jahre 1903:

„Es wird notwendig sein, nahezu sämtliche Bräuche auszumerzen, welche bislang das Leben [der Moros, RW] auszeichneten. Sie sind ein grundlegend verschiedenes Volk; von uns unterscheiden sie sich in Gedanken, Worten und Taten, und ihre Religion wird eine ernste Hürde bei unseren Bestrebungen darstellen, sie im Sinne des Christentums zu zivilisieren. Solange der Mohammedanismus vorherrscht, kann der angelsächsischen Zivilisation nur mühsam der Weg geebnet werden.“⁴

Als US-Präsident Theodore Roosevelt die „Insurrektion“ offiziell am 4. Juli 1902 für beendet erklärte, hatte buchstäblich ein Zehntel der damals etwa sechs Millionen Einwohner zählenden philippinischen Bevölkerung gewaltsam den Tod gefunden. Diese erste militärische US-Intervention in Asien und eines der bis dahin größten dokumentierten Kolonialmassaker in der Geschichte – in Washington euphemistisch mal „benevolent assimilation“, mal „pacification“ genannt – sah laut damaligen Untersuchungen des ameri-

³ Andrew J. Bacevich: What happened at Bud Dajo. A forgotten massacre – and its lessons. In: The Boston Globe, March 12, 2006.

⁴ Zit. nach: George W. Davis: Annual Report of Major General George W. Davis, U.S. Army, Commanding Division of the Philippines, October 1, 1903 to July 28, 1903. Manila 1903, S. 261. Übersetzung R. Werning.

kanischen Kongresses knapp 127.000 US-Soldaten im Fronteinsatz, von denen 4.234 Mann fielen.⁵

Die um die vorletzte Jahrhundertwende praktizierten „Befriedungs“-Methoden nahmen vorweg, was später in Malaya unter den Briten (während der sog. Emergency von 1948 bis 1960), Korea (1950–1953) und Indochina (1965–1975) technisch ausgeklügelter zur Anwendung kommen sollte: sog. „strategische Wehrdörfer“, Freifeuerzonen, systematische Such-und-Zerstör-Aktionen und Nahrungsmittelblockaden. Flankiert wurde all das von gesetzlichen Auflagen: das Sedition Law (1901) ahndete jedes Eintreten für die Unabhängigkeit mit langjährigen Haftstrafen oder Tod; der Brigandage Act (1902) stufte Widerstandskämpfer als „ladrones“ (Diebe und Banditen) ein, worauf die Todesstrafe und für Helfershelfer eine zehnjährige Haftstrafe stand. Der Reconcentration Act (1903) rechtfertigte „strategic hamletting“. Dadurch sollten die Außenkontakte von Menschen in bestimmten Regionen genau überwacht bzw. verhindert werden. Zu diesem Zweck wurden entsprechende Gebiete hermetisch abgeriegelt, streng patrouilliert, mit Stacheldraht umzäunt und die Bevölkerung angewiesen, eine Seitenwand ihrer – meist aus Bambus oder Nipa gefertigten – Häuser zu entfernen, um diese „durchsichtig“ zu machen. Ziel war es, die Zivilbevölkerung von potenziellen „Aufführern“ zu trennen. Später nannte man dies „der Guerilla das Wasser abgraben“. Das Flag Law (1907) verbot das Hissen der philippinischen Flagge, während das Singen des Jahrzehnte später, in der Endphase der Präsidentschaft von Ferdinand E. Marcos (1966–1986), wieder populären antikolonialen Liedes *Ang Bayan Ko* (Mein geliebtes Heimatland) unter Strafe gestellt wurde.

Scharfe Proteste gegen den Krieg in den Philippinen hagelte es seitens der in den USA rührigen, 1898 gegründeten Anti-Imperialist League. Deren Vizepräsident war von 1901 bis zu seinem Tode 1910 der mittlerweile berühmte Schriftsteller Samuel Langhorne Clemens alias Mark Twain. Wiederholt begründete er seine Haltung auf öffentlichen Veranstaltungen mit den Worten:

„Noch vor einem Jahr war ich kein Antiimperialist. Ich dachte, es sei eine großartige Sache, den Filipinos ein großes Stück an Freiheit zu geben. Heute allerdings glaube ich, es ist besser, dass die Filipinos sich selbst darum kümmern.“⁶

⁵ Trevor K. Plante: *Researching Service in the U.S. Army during the Philippine Insurrection*. In: *Prologue*, Vol. 32, No. 2 (Summer 2000), pp. 124–29.

⁶ Jim Zwick (Hg.): *Mark Twain's Weapons of Satire. Anti-Imperialist Writings on the Philippine-American War*. Syracuse 1992.

Stets betonte Mark Twain, er sei dagegen, dass der amerikanische Adler seine Krallen auf fremdes Territorium setzt. Anfangs hatte er den Spanisch-Amerikanischen Krieg noch ausdrücklich begrüßt; von ihm versprach er sich Hilfe für die kubanischen Revolutionäre in ihrem Kampf gegen die verhassten Spanier. Später aber fand die US-amerikanische Kriegführung in den Philippinen in Twain einen erbitterten Gegner. Mit ätzender Kritik attackierte er diesen Waffengang, der außerhalb der USA jene Werte zerstörte, die in den Staaten selbst als sakrosankt galten. Dass der Autor des Huckleberry Finn so vehement gegen die politische Führung seines Landes opponierte, war seinen – letztlich mächtigeren – Gegnern ein Dorn im Auge. Diese setzten nach dem Tod des streitbaren Schriftstellers und Publizisten alles daran, das letzte Jahrzehnt seines Schaffens im Gedächtnis seiner breiten Leserschaft und Bewunderer zu tilgen. Die meisten Biographien über Mark Twain blenden seine aktive Zeit in der Liga einfach aus, wie dies denn auch in den Zeitungsbeiträgen anlässlich seines 100. Todestages am 21. April 2010 der Fall war.

4. Siedlerkolonialismus und multinationales Agrobusiness

Etliche Jahre blieb die Moro-Provinz unter direkter Verwaltung der US-Armee. Ab 1920 setzte Washington dann gezielt Mitglieder der nordphilippinischen Elite als Beamte im Süden ein. Die von amerikanischen Militärs trainierten Philippine Scouts sowie die Constabulary übernahmen ab den 1930er Jahren verstärkt „Ordnungsfunktionen“ im Süden. Das Pensionado-Programm tat ein Übriges, um Teile der südlichen Herrschaftseliten, Datus und Rajahs, durch finanzierte Aufenthalte im „zivilisierten“ Manila und kostenlose Studienreisen in die USA sozial zu domestizieren, politisch zu kooperieren und kulturell aufzuweichen.

Auf dieses amerikanische Erbe besann sich nach der Unabhängigkeit der Republik der Philippinen (4. Juli 1946) die – überwiegend christliche – Zentralregierung im fernen Manila. Sie verfolgte eine Doppelstrategie: Zum einen nahm sie zusammen mit dem internationalen Agrobusiness den Süden wegen seiner taifungeschützten Lage und reichen Bodenschätze für die „Entwicklung“ ins Visier. Zum anderen wollte sie durch die Umsiedlung nordphilippinischer Bauern sowie desertierter Guerilleros der Hukbalahap (Anti-japanische Volksbefreiungsarmee; 1950 umbenannt in Volksbefreiungsarmee) die sozialpolitischen Probleme in Nordluzon abfedern, die sich dort aufgrund erdrückender Pachtverhältnisse aufgestaut hatten. Unter Präsident Ramon Magsaysay fanden Mitte der 1950er Jahre die ersten größeren systematischen Umsiedlungen nach Mindanao statt. Während der Marcos-Ära

verstärkte sich dieser Trend: Fortan flankierten interne Kolonisierungsmaßnahmen die von Manila verfolgte Strategie exportorientierter Entwicklung.

Allein auf der größten südphilippinischen Insel Mindanao werden etwa 50 Prozent der gesamten Mais- und Kokosnuss-, 20 Prozent der Reis-, 50 Prozent der Fisch-, nahezu 100 Prozent der für die Ausfuhr bestimmten Bananen- und Ananasproduktion des Landes gewonnen. 40 Prozent der Viehzucht sind dort lokalisiert, und fast 90 Prozent der Nickel-, Kobalt- und Eisenerz- sowie nahezu 100 Prozent der Bauxitvorkommen werden dort abgebaut. Bis auf Erdöl verfügen Mindanao und der Sulu-Archipel über strategische Rohstoffressourcen.⁷ Eine Vielzahl natürlicher Häfen und seine Fruchtbarkeit machten Mindanao zum Magneten für ausländisches Kapital. Nach einer verheerenden Kahlschlagpolitik wurden Grund und Boden vom internationalen Agrobusiness in Beschlag genommen. Dole, Del Monte und weitere Konzerne unterhalten hier ihre weltweit größten Plantagen mit einer Gesamtnutzungsfläche von weit über hunderttausend Hektar Land, die lange Zeit für lediglich umgerechnet 50 US-Cents pro Hektar und Jahr von der regierungseigenen Nationalen Entwicklungsgesellschaft gepachtet worden waren.

5. Weitreichender demographischer Wandel – Squatters im eigenen Land

Betrug im Süden der muslimische Bevölkerungsanteil 1913 noch 98 Prozent, so war dieser bereits Mitte der 1970er Jahre auf nur 30 Prozent geschrumpft. Vor der Kolonisierung gehörte sämtliches Land der muslimischen Bevölkerung und den Lumad (nicht-muslimischen indigenen Völkern). Heute besitzen diese weniger als 15 Prozent, vorwiegend in abgelegenen, unfruchtbaren Gebirgsregionen. Rund 80 Prozent der Moslems sind gegenwärtig landlose Pächter. Der Verwaltungsapparat, das Militär sowie der Dienstleistungs- und Handelssektor sind fest in den Händen der aus dem Norden zugewanderten Siedler. Selbst die mächtigsten Vertreter der zahlenmäßig kleinen muslimischen Elite waren ihnen unter Marcos untergeordnet. Zur politischen und wirtschaftlichen Benachteiligung gesellte sich eine von Manila zielstrebig geschürte kulturelle Geringschätzung. In Schulbüchern und Schauspielen figurier(t)en die Moros bestenfalls als Staffage oder bemitleidenswertes Schlusslicht nationaler Entwicklung.⁸

⁷ Rainer Werning: Bitter Legacies of a Long-lasting War. In: Arndt Graf / Peter Kreuzer / Rainer Werning (Hg.): Conflict in Moro Land – Prospects for Peace? Penang 2009, S. 6ff.

⁸ Bis heute hat sich daran nichts Grundlegendes geändert – siehe u. a.: Algamar A. Latiph: The Root Cause of Electoral Fraud, Violence and Vote Vending in the Autonomous Region in Muslim Mindanao. In: Bulatlat (online-magazin, www.bulatlat.org), Vol. VII, No. 18,

Der Landraub vollzog sich keineswegs friedlich. Auf der einen Seite bildeten die Siedler bewaffnete Formationen – staatlich unterstützte oder geduldete Bürgerwehren und paramilitärische (christliche) Sekten. Auf der anderen Seite organisierten sich (muslimische) Selbstschutzkommandos und bewaffnete Gangs. Dies bildete den Hintergrund einer stetig größer werdenden Gewaltkulisse. Kein Wunder, dass Mindanao während der Marcos-Ära zur mit Abstand höchstmilitarisierten Region des Archipels avancierte. Über 60 Prozent der Kampfseinheiten der Philippinischen Streitkräfte (AFP) waren dort ständig stationiert – vorrangig zum Schutz von Siedlern und ausländischen Wirtschaftsinteressen vor sich neu formierendem Moro-Widerstand. Ein „Religionskrieg“ verhindere die Entwicklung des Südens, hieß es in Manila. Für ein Überleben und die Selbstbestimmung kämpfte man, konterten die Moslems. Dieses „Missverständnis“ kostete seit 1970 mindestens 120.000 Menschen das Leben. Ganz zu schweigen von den Hunderttausenden Entwurzelten und Vertriebenen.⁹ Noch immer lebt etwa eine Viertel Million Moros im benachbarten ostmalaysischen Bundesstaat Sabah im Exil.

6. Neu formierter Widerstand

Jahrzehnte sollten vergehen, bis sich die Moros erneut und vehement gegen die Zentralregierung auflehnten. Niemand hatte sie gefragt, ob sie 1946 Teil

June 10–16, 2007 – ferner Abdurasad Asani: Moros, not Filipinos. Bangsa Moro Research Centre, o. O., 1980 – Rad D. Silva: Two Hills of the Same Land. Truth Behind the Mindanao Problem. Mindanao-Sulu Critical Studies & Research Group, Sept. 1979.

⁹ Das philippinische Verteidigungsministerium schätzt die Kriegskosten Landes allein von 1970 bis 1996 auf 73 Mrd. Peso (zirka 1,2 Mrd. Euro). Der Philippine Human Development Report 2005 konstatiert, dass der langwierige Konflikt im Süden der Philippinen von 1970 bis 2001 jährlich zwischen fünf und 7,5 Mrd. Peso verschlungen hat. Die Weltbank gelangt bereits 2002 zu dem Ergebnis, dass sich die Kosten eines nicht endenden Konflikts in der Region auf 30 Mio. Peso täglich oder 10 Mrd. Peso pro Jahr summieren. All das berücksichtigt nicht die zusätzlich anfallenden Kosten bei der Bekämpfung der kommunistischen Guerilla der New People's Army (NPA) in Mindanao. Was die Zahl interner Flüchtlinge betrifft, errechnet der Philippine Human Development Report 2005, dass allein im Zeitraum von 2000 (als der damalige Präsident Joseph E. Estrada dem Moro-Widerstand offiziell den „totalen Krieg“ erklärt hatte) bis 2004 insgesamt 1,135 Mio. Menschen für kürzere oder längere Zeit infolge bewaffneter Feindseligkeiten in Mindanao vertrieben worden und über Nacht obdachlos geworden sind. In all diesen Zahlen sind nicht eingerechnet die der Region vorenthaltenen Investitionen, der Verlust und die Zerstörung von Eigentum und schwere posttraumatische Störungen, von anderen „Kollateralschäden“ des Krieges wie Hass, verfestigten Vorurteilen, Rache(gefühlen) und Diskriminierung abgesehen. Alle Angaben aus: Philippine Human Development Report 2005 – Peace, Human Security and Human Development in the Philippines. Manila, 2005.

der unabhängig gewordenen philippinischen Republik werden wollten. Die in Washington und Manila unterbreiteten Protestresolutionen und Petitionen gegen die Eingliederung des südlichen Teils des Archipels in die neue Republik fanden kein Gehör.

Am 1. Mai 1968 unterzeichnete der frühere Gouverneur von Cotabato, Datu Udtog Matalam, ein Manifest, das die Errichtung eines islamischen Staates – der Republik von Mindanao und Sulu – vorsah. Dies signalisierte den Beginn der Muslim Independence Movement – später in Mindanao Independence Movement (MIM) umbenannt –, welche die traditionelle muslimische Elite gründete. Diese präsentierte sich, wollte sie ihren Rückhalt in der Bevölkerung nicht gänzlich verlieren, nach außen hin antikolonial. Allein aus materiellen Erwägungen war ihr jedoch daran gelegen, antiimperiale und antikoloniale Inhalte zu verschleiern oder sie zum späteren Zeitpunkt, in einem neu zu gründenden Staat, aufgehoben zu wissen. Die religiös gewendete Anti-Marcos-Kritik sicherte der MIM-Führung beträchtliche finanzielle Zuwendungen aus dem Nahen und Mittleren Osten. Ob und in welchem Umfang sie auch aus den Anrainerstaaten Malaysia und Indonesien Schützenhilfe bezog, ist ungewiss.

In Abgrenzung zur MIM entstand 1968/1969 der Nukleus der Moro National Liberation Front (MNLF) unter der Ägide des südlich von Jolo stammenden Nur Misuari. Misuaris Politisierung erfolgte Mitte der 1960er Jahre in der linken Studenten- und Jugendbewegung Manilas, wo er Politik studiert und zeitweilig gelehrt hatte. Anfang der 1970er Jahre setzte er sich ins Ausland ab und verbrachte die Jahre bis 1987 vorwiegend in Libyen und anderen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens. Politisch-diplomatisch unterstützt wurde die MNLF von der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) mit Sekretariatssitz im saudi-arabischen Jeddah. Bis Mitte der 1970er Jahre hielt die MNLF am Konzept der Sezession MINSUPALAs (Mindanaos, des Sulu-Archipels und Palawans) und an der Schaffung einer auf diesem Territorium unabhängigen Bangsa Moro Republik (Republik der Moro-Nation) fest.

7. Vereitelte Autonomie – Von Konfrontation zur Kooperation

Eine Zäsur in der Geschichte der MNLF und des jüngeren Moro-Widerstands bildete das am 23. Dezember 1976 im libyschen Tripolis unterzeichnete Abkommen zwischen Manila und der MNLF. Im Vordergrund standen dabei zum einen die politische und friedliche Beilegung des Konflikts, der mittlerweile zu einem offenen Bürgerkrieg eskaliert war, sowie zum andern eine Autonomie für die Moros „innerhalb der nationalen Souveränität und territorialen Integrität der Republik der Philippinen“. Die MNLF

sah sich mithin – nicht zuletzt auf Druck seitens der OIC – zur Rücknahme ihrer ursprünglich maximalistischen Forderung nach staatlicher Eigenständigkeit gezwungen.

Nutznieser des Tripolis-Abkommens war eindeutig die Regierung in Manila, welche eine vereinbarte „Autonome Moslem-Region“ nicht verwirklichte und MNLF-Abtrünnige mit finanziellen Zuwendungen zu ködern und politisch zu kooptieren vermochte mit Hilfe zugeschanzter Posten in Ministerien und Behörden. Scharenweise kehrten desillusionierte MNLF-Kader ihrer Organisation den Rücken. Zudem blieben etliche Mitglieder des Zentralkomitees der MNLF – darunter auch Nur Misuari – in Libyen und anderen Nahoststaaten, so dass die organisationsinterne Kommunikation nur durch Emissäre erfolgte. Unter solchen Bedingungen brachen auch interethnische Rivalitäten im Moro-Widerstand auf, und es kam zu Friktionen zwischen der Auslandsführung und lokalen Kommandeuren ebenso wie unter den vor Ort agierenden Befehlshabern.

Während der Präsidentschaft von Fidel V. Ramos (1992–1998) erfolgte eine noch weitergehende Annäherung zwischen MNLF-Führung und der Zentralregierung, die zum Endgültigen Friedensabkommen vom 2. September 1996 führte. Zu den Bestimmungen dieses Abkommens gehörten zwar die Schaffung einer (anfänglich aus lediglich vier Provinzen bestehenden) Autonomen Region in Moslem Mindanao (ARMM), deren Gouverneur Misuari wurde, und des Südphilippinischen Rates für Frieden und Entwicklung (SPCPD). Doch die Machtbefugnisse dieser beiden Instanzen blieben vage und – problematischer noch – ihre finanzielle Ausstattung vom Goodwill der Zentralregierung in Manila abhängig. Bereits im Oktober 1996, nur einen Monat nach Unterzeichnung des Friedensabkommens, wurde in einer entsprechenden Exekutiv-Order aus dem Präsidentenpalast Malacañang verfügt, dass Fragen der Finanzhoheit und Ressourcenzuteilung für ARMM und SPCPD künftig exklusiv der Regierung in Manila oblägen, die MNLF mithin ausgehebelt und ihr Restvertrauen innerhalb des auf genuine Selbstbestimmung bedachten Teils der Moro-Bevölkerung verspielt wurde. Gefolgsleute von einst bezichtigten Misuari nunmehr der Kapitulation, da er sich darauf eingelassen hatte, dass laut der Vereinbarung vom 2. September 1996 künftige Unstimmigkeiten und Probleme bei der Umsetzung des Friedensabkommens im Rahmen der Verfassung und Rechtsprechung der Republik der Philippinen zu lösen seien.¹⁰

¹⁰ Wörtlich heißt es in der entsprechenden Passage des Abkommens: „Any conflict in the interpretation of this Agreement shall be resolved in the light of the Philippine Constitution and existing laws“, zitiert nach: Peter Kreuzer / Rainer Werning (Hg.): *Voices from Moro Land. Perspectives from Stakeholders and Observers on the Conflict in the Southern*

Anstelle der MNLF und Nur Misuari trat fortan die Moro Islamic Liberation Front (MILF) unter ihrem Vorsitzenden Hashim Salamat, der an Kairos althehrwürdiger Al-Azhar-Universität ausgebildet worden war, als Hauptprotagonist der Moro-Anliegen in Erscheinung. Ihr erklärtes Ziel war es, den Moro-Widerstand nach dem „Tripolis-Desaster“ zu revitalisieren und am Selbstbestimmungsrecht der Moros festzuhalten.

1978 trat die MILF, die sich nach der Unterzeichnung des Tripolis-Abkommens von der MNLF abgespalten hatte, erstmals öffentlich in Erscheinung und ist gegenwärtig die mit Abstand bedeutsamste und größte Organisation des Moro-Widerstands. Die Regierung beziffert die Zahl ihrer Kombattanten, der Bangsa Moro Islamic Armed Forces (BIAF), auf zirka 12.500 Mann. Die MILF konzentriert sich auf den Aufbau beziehungsweise die Stärkung sektoraler Organisationen in der Region und unterhielt bis zum Frühjahr 2000 insgesamt 46 über ganz Mindanao verstreute sogenannte Camps, bei denen es sich allerdings um selbstverwaltete Gemeinwesen handelte. Am 9. Juli 2000 nahm das philippinische Militär nach einer militärischen Großoffensive das Hauptquartier der MILF, Camp Abubakar (Provinz Maguindanao) ein, und im Gegenzug verkündete ihr Vorsitzender Salamat den jihad.¹¹ Im Unterschied zur langjährig autokratischen Führung der MNLF praktiziert die MILF einen kollektiven Führungsstil und hält nach wie vor am strategischen Konzept eines unabhängigen Bangsa Moro-Staates fest.¹² Aus Sicht der MILF wird sich nichts vorwärts bewegen, wenn nicht endlich die Rechte der muslimischen Bevölkerung auf Unabhängigkeit anerkannt und ihre früheren Landrechte wie auch jener der Lumad respektiert werden.

8. MILF versus MNLF und Abu Sayyaf

Eine Folge der langjährigen Peripherisierung, Pauperisierung und Marginalisierung der muslimischen Bevölkerung einerseits und des politischen Kollapses der MNLF andererseits war aber auch das Entstehen solcher Gruppen

Philippines. Petaling Jaya (Malaysia) 2007, S. 214. – Siehe ferner: Carlos H. Conde: The Politics of Betrayal. In: Sunday Inquirer Magazine (Manila), 23. Sept. 2001.

¹¹ Rainer Werning: Der erklärte Krieg. Der philippinische Präsident Estrada will die Moros „pulverisieren“. In: Freitag (Berlin), 9. Juni 2000. – Wörtlich hatte der Präsident mit Blick auf den Moro-Widerstand erklärt: „We'll pulverize them into ashes!“.

¹² In einem mehrstündigen Interview am 8. März 2000 mit dem Autor sagte der MILF-Vorsitzende Hashim Salamat in seinem Hauptquartier Camp Abubakar: „Unabhängigkeit ist kein Verhandlungsthema. Worüber sich verhandeln lässt, betrifft das Territorium eines eigenständigen Bangsa Moro-Staates.“

wie der Abu Sayyaf (ASG).¹³ Da ihre Gründer in Afghanistan zur Zeit der sowjetischen Okkupation (1979–1989) kämpften, werden ihr bis heute Kontakte zu Osama bin Laden und al-Qaida nachgesagt sowie zu Ramsi Jusef, der wegen des Anschlags 1993 auf das World Trade Center in New York verurteilt worden ist. Ende der 1980er Jahre, nach erfolglosen Friedensverhandlungen Nur Misuaris mit Präsidentin Corazon C. Aquino, entstanden, rekrutierte die ASG Mitglieder mit Kampferfahrungen in Afghanistan hauptsächlich auf der Insel Basilan. In den 1990er Jahren machte die Gruppe, die über keine politische Agenda verfügt, durch diverse Terroranschläge gegen öffentliche Einrichtungen (z. B. Kirchen, Kaufhäuser und Passagierschiffe) und Zivilisten sowie durch Kidnapping und Erpressung in- und ausländischer Geschäftsleute auf sich aufmerksam. International bekannt wurde die ASG im Jahre 2000, als es ihr gelang, von der ostmalaysischen Insel Sipadan aus mehrere westliche Touristen auf die Insel Jolo zu entführen – darunter auch die Göttinger Familie Wallert – und nach deren mehrmonatiger Geiselhaf Lösegelder in Höhe von nahezu einer Milliarde Peso (damals rund 50 Mio. DM) zu erpressen.¹⁴ Seitdem hat die philippinische Regierung die Existenz und das Treiben der ASG wiederholt für ihre politischen Zwecke einzuspannen versucht, was bereits auf dem Höhepunkt der Jolo-Geiselnahme im philippinischen Senat auf Kritik gestoßen war.

Am 8. Mai 2000 hielt Senator Aquilino Pimentel in seinem und im Namen der anderen beiden aus Mindanao stammenden Senatoren, Teofisto F. Guingona und Robert Z. Barbers, eine in dreifacher Hinsicht bemerkenswerte Rede im philippinischen Senat. Erstens handelte es sich um eine parteiübergreifende Stellungnahme. Zweitens attackierte sie scharf den von Präsident Joseph E. Estrada kurz zuvor proklamierten „totalen Krieg“ gegen den Moro-Widerstand in Zentralmindanao. Schließlich enthielt sie Pikantes zur Abu Sayyaf. In dieser mit *Stop Hostilities for the People's Sake* betitelten Stellungnahme hieß es u. a.:

„Die MILF und Abu Sayyaf ständig zusammenzuwürfeln, als handele es sich um ein und denselben Hund mit unterschiedlichen Halsbänden, ist unstatthaft. Die MILF hat eine politische Agenda. Die Abu Sayyaf ist eine durch und durch kriminelle Vereinigung. Die MILF kämpft dafür, die eigene Kultur, Religion und Identität zu wahren. Abu Sayyaf kämpft hingegen, um ihre Verbrechen in ein Business zu verwandeln, von dem einzig diese Gruppe profitiert. Abu Sayyaf-Kämpfer wurden ursprünglich als frei-

¹³ Abu Sayyaf ist eigentlich eine Hybridkonstruktion: Abu Sayyaf heißt „Vater des Scharfrichters“, Abu Seyef hingegen „Vater des Schwertes“.

¹⁴ Sophie Mühlmann: Berlin zahlte eine Million Dollar Lösegeld für Renate Wallert. In: *Die Welt*, 11. Dez. 2003 – ferner Roberto N. Aventajado: *140 Days of Terror. In the Clutches of the Abu Sayyaf*. Pasig City (Philippinen) 2004.

willige Mujahedin rekrutiert, um im amerikanischen Stellvertreter-Krieg in Afghanistan in den frühen 1980er Jahren zu dienen. (...) Finanzielle und logistische Unterstützung erhielt Abu Sayyaf von US-Undercover-Agenten – mit eventueller Verbindung zur CIA. Osama bin Laden könnte dabei den Hauptkurier gespielt haben, was entweder die finanzielle Unterstützung oder Waffenlieferung an Abu Sayyaf oder gar beides betrifft.¹⁵

Das Fazit der Senatoren: Widerstandskämpfer werden von einflussreichen politischen Kräften zuerst kreierte und politisch instrumentalisiert, um im Bedarfsfall zu Terroristen abgestempelt und verteufelt zu werden.

9. Militärstrategische und regionalpolitische Kalküle im Kontext des Antiterrors

Für Manila jedenfalls bedeuteten das Geiseldrama von 2000 und all die damit zusammenhängenden Aspekte tatsächlich oder vermeintlich bedrohter nationaler Sicherheit eine engere Anbindung an die alte Kolonialmacht USA. Dies zeigte sich auffällig in dem innigen Verhältnis, das Estradas Nachfolgerin, Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo¹⁶, mit dem zeitgleich Ende Januar 2001 ins Weiße Haus eingezogenen US-Präsidenten George W. Bush pflegte. Vor allem einte beide der „Kampf gegen den Terror“ – erst recht nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und der am 6. März 2007 erfolgten Unterzeichnung des Anti-Terror Bill, der in Manila beschönigend Human Security Act of 2007 genannt wird. Bush ließ unmittelbar nach den Anschlägen in New York und Washington die ASG auf die erste Liste von 27 weltweit operierenden Terrororganisationen setzen. Und Frau Arroyos erster Staatsbesuch in den USA im November 2001 führte über die sofortige Bereitstellung von Wirtschafts- und Finanzhilfen sowie militärischer Soforthilfe in Höhe von knapp 100 Mio. US-Dollar hinaus zur verstärkten Zusammenarbeit der Streitkräfte beider Länder.

Auf der Basis des bereits seit August 1951 existierenden Gemeinsamen Verteidigungspakts (Mutual Defense Treaty), des am 1. Juni 1999 in Kraft getretenen Visiting Forces Agreement (VFA) und des nach dem 11. September 2001 in Geheimverhandlungen ausgearbeiteten Mutual Logistics Support Agreement (MLSA) wurden seit Jahresbeginn 2002 zahlreiche US-amerikanisch-philippinische Militäroperationen auf Basilan, Jolo und in

¹⁵ Dt. Übersetzung durch den Autor, RW

¹⁶ Ihre Amtszeit endete am 30. Juni 2010, nachdem aus den Präsidentschaftswahlen in den Philippinen am 10. Mai 2010 Benigno „Noynoy“ Aquino III als Sieger und ihr Nachfolger hervorgegangen war.

Zentralmindanao durchgeführt.¹⁷ Stets wurde offiziell betont, diese Manöver richteten sich gegen die Abu Sayyaf, doch implizit geht es um weiter gesteckte Ziele. Solange die MILF auf ihrer politischen Agenda beharrt, nämlich die Unabhängigkeit eines islamischen Staates im Süden der Philippinen erkämpfen zu wollen, und ihre (zumindest taktisch begründete) Zusammenarbeit mit der kommunistischen Guerilla der Neuen Volksarmee (NPA) aufrecht erhält, stellen beide Organisationen mit offiziell jeweils geschätzten 12.500 Kombattanten aus Sicht der Regierung eine beträchtliche Bedrohung dar. Darüber hinaus hatte die Arroyo-Administration in dem von Washington dominierten „antiterroristischen Feldzug“ die ideale Chance gesehen, diesen auch und gerade gegen missliebige außerparlamentarische Kritiker und Gegner zu führen. Seit Beginn ihrer Amtszeit im Januar 2001 bis zum Frühjahr 2010 wurden 1.188 Menschen Opfer außergerichtlicher Hinrichtungen, während 205 Personen einfach „verschwanden“ und ihr Schicksal bis heute ungewiss ist. Da die Täter stets im Umfeld militärischer und polizeilicher Einrichtungen operierten und es bislang weder zu Festnahmen kam, noch zu Gerichtsverfahren und rechtskräftigen Verurteilungen, prangerten nationale wie internationale Menschenrechtsorganisationen (amnesty international, Human Rights Watch, Asian Human Rights Commission sowie UN-Sonderberichterstatter über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen, Professor Philip Alston) wiederholt und öffentlich die von Manila tolerierte „Kultur der Straffreiheit“ an.¹⁸

¹⁷ Tatsächlich werden, zumindest auf der Insel Jolo, wo es der Autor Mitte Juni 2007 persönlich miterleben konnte, US-Spezialeinheiten (U.S. Joint Special Operations Task Force Philippines, kurz: JSOTFP) unter dem Kommando eines amerikanischen Oberst (seinerzeit William Coultrup) im Zusammenwirken mit philippinischen Marinebrigaden, Sondereinsatzkommandos der Nationalpolizei und Ranger-Verbänden sporadisch direkt bei Kampfhandlungen eingesetzt. Das geschieht mittels Aufstellung Mobiler Training-Teams (MTT), kleiner beweglicher Einheiten, die in Kooperation mit örtlichen Kräften beim Aufbau bürgernaher Projekte (z. B. Brunnenbau), bei der Durchführung (zahn-)medizinischer Reihenuntersuchungen und psychologischer Kriegführung behilflich sind, um „Herzen und Hirne der Bevölkerung zu gewinnen“. Flankiert wird all das mit „nicht-traditionellen Elementen“, worunter das Einbinden developmentspolitischer Organisationen und konservativer Think Tanks verstanden wird. Jolo und Mindanao waren und bleiben in der Region Hochburgen des Einsatzes solcher Institutionen und Organisationen wie der United States Agency for International Development (USAID), dem U.S. Institute for Peace (USIP), der National Endowment for Democracy und des Peace Corps, die auf je unterschiedliche Weise dafür sorgen sollen, selbst die entlegensten Orte gegen das „Einsickern von Aufständischen und Terroristen“ zu feien. – Siehe hierzu u. a.: Benedicto R. Bacani: *The Mindanao Peace Talks. Another Opportunity to Resolve the Moro Conflict in the Philippines*. Washington, D.C., 2005 (USIP-Special Report No. 131).

¹⁸ Siehe hierzu: Philip Alston: *Press Statement – Professor Philip Alston, Special Rapporteur of the United Nations Human Rights Council on extrajudicial, summary or arbitrary executions*. Manila, February 21, 2007 – Ecumenical Movement for Justice & Peace (Hg.):

Seit Januar 2002 gaben sich in Manila auch hochrangige US-Politiker, Geheimdienststrategen und Militärs buchstäblich die Klinke in die Hand, um ein regionales Krisenmanagement zu koordinieren. Für die Bush-Administration war Südostasien – so wörtlich – die „neue Zufluchtstätte für Terroristen“ („new haven for terrorists“). Dort sind und bleiben die Philippinen als ehemalige Kolonie auch in postkolonialen Zeiten der verlässlichste Brückenkopf. Aus Afghanistan, so erläuterte CIA-Direktor George Tenet dem U.S. Senate Armed Services Committee Ende März 2002, hätten sich etliche al-Qaida-Kämpfer und Gefolgsleute Osama bin Ladens in die Philippinen, nach Malaysia und Indonesien abgesetzt – Länder, deren Küstenstreifen nicht ausreichend kontrolliert würden. Um eben diese Kontrolle künftig zu erhöhen und den „Kampf gegen den internationalen Terror robust zu führen“, war kurz zuvor FBI-Direktor Robert Mueller in die Hauptstädte Manila, Kuala Lumpur und Jakarta gereist. Konkret ging es um die Stationierung US-amerikanischer Truppenverbände vor Ort, um sowohl an der „Südflanke“ Chinas (dem in der Sicht Washingtons, langfristig betrachtet, größten strategischen Rivalen) als auch nahe der Straße von Malakka (zwischen Malaysia, Singapur und Indonesien) präsent zu sein. Hierbei handelte und handelt es sich um die strategisch bedeutsamste Seeroute in Südostasien, über die nahezu die komplette Öl- und Gasversorgung aus dem Nahen und Mittleren Osten für die Boom-Ökonomien Ostasiens erfolgt und über die in umgekehrter Richtung der Löwenanteil ihrer Exporte transportiert wird. Eine Sperrung der Straße von Malakka infolge terroristischer Angriffe auf mit Flüssiggas beladene Frachter oder das Sprengen von Öltankern – mit desaströsen Folgen für die globale Ökonomie und Ökologie – gilt als Horrervorstellung.¹⁹ Am 21. August 2009 kündigte US-Verteidigungsminister Robert

Oplan Bantay Laya. A Primer. Quezon City (Philippinen) 2006 – Marie Hilao-Enriquez: Statement to the Hearing of the Subcommittee for East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee of the 110th US Congress (led by Senator Barbara Boxer). Presented by Marie Hilao-Enriquez, Secretary-General, KARAPATAN – Alliance for the Advancement of People's Rights in the Philippines. Washington, DC., March 14, 2007 – „Let the Stones Cry Out“. An Ecumenical Report on Human Rights in the Philippines and a Call to Action. Released by National Council of Churches in the Philippines (NCCP). Quezon City, März 2007 – Independent Commission to Address Media and Activist Killings: Report. Created under Administrative Order No. 157 [besser bekannt als: MELO-Bericht]. Quezon City, January 22, 2007 – The Criminal Justice System of the Philippines is rotten – Special Report. In: Article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights (Hong Kong), Vol. 6, No. 1, 2007 (<http://www.article2.org/pdf/v06n01.pdf>).

¹⁹ Siehe hierzu: Michael Richardson: A Time Bomb for Global Trade: Maritime Related Terrorism in an Age of Weapons of Mass Destruction. Singapore 2004 – Derek Johnson / Mark J. Valencia (Hg.): Piracy in Southeast Asia: Status, Issues, and Responses. Singapore 2005 – Graham Gerard Ong-Webb (Hg.): Piracy, Maritime Terrorism, and Securing the Malacca Straits. Singapore 2006.

Gates an, insgesamt mindestens 600 Soldaten amerikanischer Spezialeinheiten permanent im Süden der Philippinen zu belassen.

10. Erneut ein schwerer Rückschlag für den Frieden

Zwischenzeitlich war es auf Vermittlung und unter der Ägide der malaysischen Regierung zu Friedensgesprächen zwischen der philippinischen Regierung und der MILF in Kuala Lumpur gekommen, nachdem man sich zuvor über ein Waffenstillstandsabkommen verständigt hatte. Um dieses zu überwachen und als Mediator bei den laufenden Friedensverhandlungen zu wirken, hatte sich Malaysia zudem bereit erklärt, in der südphilippinischen Stadt Cotabato den Vorsitz eines dort eingerichteten International Monitoring Team (IMT) zu übernehmen.²⁰ Nach langwierigen Verhandlungsrunden schien man im Sommer 2008 endlich einen Durchbruch erzielt zu haben. Jedenfalls verkündete die philippinische Präsidentin in ihrer Rede Zur Lage der Nation Ende Juli 2008, eine Friedensvereinbarung mit der MILF sei zum Greifen nahe und noch vor Ablauf ihrer Amtszeit Ende Juni 2010 werde es im Süden des Landes endlich dauerhaft Frieden geben.

Der 5. August 2008 hätte in dieser Hinsicht ein historischer Tag sein können. Bereits am 27. Juli war unter der Schirmherrschaft Malaysias von Vertretern Manilas und der MILF endlich das sogenannte MoA-AD ausgehandelt worden.²¹

²⁰ Neben Malaysia gehören dem IMT auch Personal aus Libyen, Brunei und Japan an.

²¹ 1997 begannen erste Waffenstillstandsverhandlungen zwischen Vertretern der philippinischen Regierung und der MILF, die ab 2001 im Sinne bilateraler Friedensverhandlungen aufgewertet wurden. Erst nach mühsamer Verständigung über Sicherheitsaspekte und Fragen von Hilfs- und Rehabilitationsmaßnahmen kam als dritter „Korb“ das von beiden Seiten ausgehandelte Memorandum über die Vereinbarung des Landes der Ahnen (Memorandum of Agreement-Ancestral Domain – kurz: MoA-AD) als letzte Vorstufe einer umfassenden friedensvertraglichen Regelung zustande.

Kernpunkte des MoA-AD sind: Der muslimischen Bevölkerung in Mindanao, Sulu und Palawan wird das Recht zugestanden, als „Bangsa Moro“ (Moro-Nation) ihre eigene Identität zu wahren und ihre eigenen Rechte auszuüben, indem sie eine ihren Vorstellungen entsprechende Selbstregierung schafft, die innerhalb ihres Gebietes die dort vorhandenen Ressourcen schützt und nutzt. Diese Selbstregierung trägt vorläufig den Namen „Bangsa Moro-Rechtseinheit“ (Bangsa Moro Juridical Entity – kurz: BJE) und soll mit größerer Autonomie und mehr Befugnissen ausgestattet sein und über ein größeres Territorium verfügen als die bislang lediglich aus fünf Provinzen und einer Stadt bestehenden Autonomen Region in Muslim Mindanao (ARMM). Diese entstand Ende der 1980er Jahre und ist wesentlich eine Domäne der MNLF geblieben, von der sich die MILF 1977 abgespalten hatte und der sie vorwarf, mit ihrem am 2. September 1996 unterzeichneten Endgültigen Friedensvertrag mit Manila das Selbstbestimmungsrecht der Moros preisgegeben zu haben.

An jenem 5. August, so sah es das Protokoll vor, sollte das MoA-AD in einer feierlichen Zeremonie unterzeichnet werden. Die Vertragspartner und hohe geladene ausländische Gäste, unter ihnen die Botschafter der USA, Australiens und Japans sowie der Sonderemissär der Organisation der Islamischen Konferenz, weilten bereits in der malaysischen Metropole Kuala Lumpur, als der Oberste Gerichtshof der Philippinen im letzten Moment qua einstweiliger Verfügung die offizielle Vertragsunterzeichnung vereitelte: ein höchst ungewöhnlicher Vorgang in der Geschichte internationaler Diplomatie. Das Gericht in Manila begründete seinen Schritt damit, es müsse prüfen, ob kurzfristig eingereichten Petitionen philippinischer Regionalpolitiker und Geschäftsleute, das MoA-AD verstoße gegen geltendes Recht und sei nicht verfassungskonform, stattzugeben sei. Eine Auffassung, die das Gericht letztlich in seinem abschließenden, mit acht zu sieben Stimmen denkbar knappen Urteil vom 14. Oktober 2008 bestätigte.²²

Die neu-alte Pattsituation lenkte rasch Wasser auf die Mühlen jener Kräfte, denen Verhandlungen von vornherein suspekt waren, die sich aber dennoch bitter enttäuscht darüber zeigten, dass dabei keine greifbaren Ergebnisse erzielt wurden. Bereits Mitte August 2008 lieferten sich Einheiten der AFP und der BIAF zunächst Scharmützel, dann offene Gefechte. Während in Manila die Nationalpolizei in höchste Alarmbereitschaft versetzt wurde, da man Anschläge der MILF gegen öffentliche Einrichtungen befürchtete, weiteten sich die Kampfhandlungen in Mindanao weiter aus. Am 21. August sprach das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) schon von über 220.000 Menschen, die angesichts der Kampfhandlungen auf der Flucht seien. Bis zur Jahreswende 2008/2009 wurden die Zahlen ständig nach oben korrigiert – bis auf fast 600.000 Personen –, während die Sicherheitsvorkehrungen für das in- wie ausländische Hilfspersonal laut Stephen Anderson, dem WFP-Repräsentanten im Lande, drastisch erhöht werden mussten.

Wut und tiefe Enttäuschung machten sich unter den Befürwortern des MoA-AD breit. Vor allem die zahlreichen um Ausgleich und Frieden bemühten Nichtregierungsorganisationen auf Mindanao hatten im MoA-AD

Das MoA-AD enthält in zwei Anhängen Listen derjenigen Dörfer, die Bestandteil der BJE werden sollen. Außerdem benennt es insgesamt 151 Gemeinden, die außerhalb des avisierten BJE-Territoriums als „Besondere Interventionsgebiete“ klassifiziert sind. Gemeint sind damit konfliktträchtige Gebiete, um deren Anliegen sich die Zentralregierung künftig kümmern soll. Detaillierte exekutive, legislative und judikative Befugnisse der BJE sowie die Nutzung deren territorialen und maritimen Ressourcen wären erst nach Unterzeichnung des MoA-AD im Rahmen sich daran unmittelbar anschließender Verhandlungen festzulegen. Ein Prozess, an dessen Ende ein (ursprünglich für November 2009 vorgesehener) rechtsverbindlicher Friedensvertrag (Comprehensive Compact) gestanden hätte.

²² The Philippines: The Collapse of Peace in Mindanao. Asia Briefing No. 83, published on 23 October 2008 by the International Crisis Group (ICG). Jakarta / Brussels.

endlich einen Silberstreif am Horizont ausgemacht, um wenigstens die jahrelangen militärischen Auseinandersetzungen im Interesse der Zivilbevölkerung zu deeskalieren. Der stets um Contenance bemühte Chefunterhändler der MILF, Mohagher Iqbal, hatte große Mühe, nicht aus der Haut zu fahren. Sein erster Kommentar gegenüber den Nachrichtenagenturen:

„Die philippinische Regierung muss sich schämen, sich vor Vertretern der internationalen Gemeinschaft dermaßen blamiert zu haben. Selbst der Gastgeber, die Regierung Malaysias, hat dem MoA-AD vollumfänglich zugestimmt.“

Dieses sei schließlich einvernehmlich ausgehandelt und vereinbart worden und deshalb auch bindend. Für Nachbesserungen sehe die MILF-Führung keinen Handlungsbedarf.

Anders sah das die Regierung in Manila. Hatte Präsidentin Arroyo noch Ende Juli 2008 ihrem Verhandlungsteam in Malaysia grünes Licht gegeben, das MoA-AD zu unterzeichnen, schlug sie nach dem Fiasko in Kuala Lumpur wieder harsche Töne an. Nach einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrates kündigte sie in ihrer gleichzeitigen Eigenschaft als AFP-Oberkommandierende an, „jeden Zoll philippinischen Territoriums“ entschlossen zu verteidigen. Auf einmal agierte man in Manila gemäß der Maxime, mit bewaffneten Gruppierungen lediglich im Kontext ihrer „Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration“ zu verhandeln. Weitere Gespräche mit der MILF fanden nur statt, wenn man das MoA-AD grundlegend überdenke und darüber neu verhandele. Eine Position, die kritische Medienvertreter, Menschenrechtsanwälte und Nichtregierungsorganisationen als inakzeptabel betrachten. Sie verweisen darauf, dass „Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration“ den Schlussakkord eines Friedensprozesses bildeten, nicht aber zu dessen Vorbedingungen gemacht werden könnten. So kritisierte z. B. der Kolumnist Neal Cruz in der landesweit auflagenstärksten Tageszeitung „Philippine Daily Inquirer“ am 6. August 2008, einen Tag nach der gescheiterten Unterzeichnung des MoA-AD, Manilas Motive als „hinterhältig und niederträchtig“.

Cruz fuhr fort:

„Wenn das MoA-AD nicht implementiert wird, kann die MILF mit gutem Recht sagen, dass die Regierung in schlechter Absicht handelte, und sie kann notfalls sogar die Unabhängigkeit erklären, da sie über sämtliche Elemente verfügt, die einen Staat auszeichnen: Regierung, Volk, Territorium und internationale Anerkennung. [...] Was soll denn das: erst nach einem ausgehandelten Abkommen wolle man Konsultationen abhalten? Solche werden normalerweise vor einem Abkommen durchgeführt.“

Nach so mühseligen und zähen Verhandlungen konnte es der Regierung Arroyo auf einmal nicht schnell genug gehen, obgleich der Text des MoA-AD bis zum Schluss geheim blieb und nur wenige Eingeweihte ihn kannten.

11. Resümee und Ausblick

Sämtliche bisherigen Friedensabkommen zwischen den unterschiedlichen Protagonisten auf Seiten der Moros (namentlich der MNLF) führten jeweils zu der paradoxen Situation, dass die Zivilbevölkerung buchstäblich immer dann tiefer „in Deckung“ gehen musste, je euphorischer die vermeintlichen Segnungen solcher Vereinbarungen in Manila beschworen wurden. Gegenwärtig ist die MILF mit dem Dilemma konfrontiert, trotz eines aus ihrer Sicht tragfähigen MoA-AD letztlich mit leeren Händen dazustehen. Beharrt die MILF auf dem MoA-AD und widersetzte sie sich neuen Verhandlungsrunden inklusive der Gefahr „verwässerter“ Passagen in einem Nachfolgeabkommen, bedeutete dies gleichzeitig eine tiefe Legitimationskrise. Sie verspielte dann – wie die MNLF vor ihr – den Anspruch, im Namen des Großteils der Moro-Gesellschaft zu sprechen und zu handeln, und riskierte überdies, von einer (womöglich stärker radikalisierten) jüngeren Generation von Kämpfern ihrerseits des „Kapitulationismus“ geziehen zu werden. Ein anderes Szenario könnte darin bestehen, dass Manila den Verhandlungsdruck ultimativ erhöht und auf einen Diktatfrieden drängt – gemäß der Devise „Verweigert ihr euch einem abschließenden Friedensabkommen, lauft ihr Gefahr, als Terroristen gebrandmarkt und entsprechend behandelt zu werden“.²³

Ein solches Szenario entspräche einer „Konfliktlösung“ wie im Frühjahr 2009 in Sri Lanka, wo die Streitkräfte des Landes mit brutalen Methoden die „Endoffensive“ gegen die seit Mitte der 1980er Jahre aufständischen Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) entfesselten und diese militärisch besiegten.²⁴ Ein analoges Vorgehen der philippinischen Streitkräfte im Süden des Landes hätte für die Zivilbevölkerung zwar gleichermaßen fatale Folgen, wobei ein militärischer Erfolg der Regierungsseite aber höchst unwahrscheinlich wäre. Die in der gesamten Region am ehesten mit den Verhältnissen in den Südphilippinen vergleichbare Situation bestand in Aceh, im Nordwesten der indonesischen Insel Sumatra, wo die indonesischen Streit-

²³ Eben das widerfuhr der Kommunistischen Partei der Philippinen (CPP) und ihrer Guerilla, der Neuen Volksarmee (NPA), die gegenwärtig auf der Liste auswärtiger terroristischer Vereinigungen sowohl in den USA als auch in der EU stehen. Die CPP und NPA sind Mitgliedsorganisationen des politischen Dachbündnisses der Nationalen Demokratischen Front der Philippinen (NDFP), mit der die Regierung in Manila jahrelang (zum Schluss unter der Ägide des norwegischen Außenministeriums in Oslo) formelle Friedensverhandlungen führte, bis diese seitens der Arroyo-Administration Ende 2004 eingestellt wurden. Vgl.: Alexander R. Magno: *The Insurgency That Would Not Go Away*. In: Rodolfo C. Severino / Lorraine Carlos Salazar (Hg.): *Whither the Philippines in the 21st Century?* Singapore 2007, S. 313–29.

²⁴ Rainer Werning: *Letztes Gefecht im Namen des „Antiterrors“ – Eskalation in Sri Lanka*. In: *Wissenschaft & Frieden* (Marburg / Bonn), Nr. 3/2009.

kräfte seit dem Machtantritt von General Suharto (1965/66) die unterschiedlichsten Formen von „Conterinsurgency“ im Kampf gegen die Widerstandsbewegung Gerakan Aceh Merdeka (GAM – Bewegung Freies Aceh) praktiziert, diese aber nicht besiegt hatten. Die verheerenden Nachwirkungen der Tsunami-Katastrophe an Weihnachten 2004 schufen eine normative Kraft des Faktischen: Im Zeichen des notwendigen Wiederaufbaus schwiegen die Waffen, hochrangige GAM-Vertreter tauchten aus dem Untergrund auf, um fortan politische Schlüsselpositionen in der mit weitreichenden Autonomiebefugnissen ausgestatteten Region zu bekleiden. Ob allerdings in Aceh nunmehr dauerhaft Frieden eingekehrt ist, bleibt abzuwarten.²⁵ Nach wie vor wird Aceh in den Medien des Landes als „Hort“ und „Brutstätte“ von Terroristen der in Malaysia und Indonesien agierenden und vermeintlich mit al-Qaida liierten Jemaah Islamiyah beschrieben, gegen die es unerbittlich vorzugehen gelte.

Ließen sich die Konflikte im Süden der Philippinen militärisch entschärfen oder absehbar gar politisch lösen, führte das am ehesten auch zu spürbaren ökonomischen Verbesserungen der menschlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen. Dann nämlich könnte tatkräftig der Aufbau einer Regionalkooperation forciert werden, die bereits Mitte der 1990er Jahre in Form des BIMP-EAGA (Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines/East Asean Growth Area) konzipiert worden war.

²⁵ Indonesien: Aktuelle Transformationsprozesse in Aceh. In: Impulse, hg. von der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt, Bonn), Nr. 04/2010, S. 1–2.