

## Die Rebellion der Muslime im Süden der Philippinen

Kreuzer, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kreuzer, P. (2003). *Die Rebellion der Muslime im Süden der Philippinen*. (HSFK-Report, 7/2003). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285286>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Peter Kreuzer

# Die Rebellion der Muslime im Süden der Philippinen

HSFK-Report 7/2003



Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: [kreuzer@hsfk.de](mailto:kreuzer@hsfk.de) · Internet: <http://www.hsfk.de>

**ISBN: 3-933293-80-4**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Mit der Verhängung des Kriegsrechts 1972 durch den philippinischen Präsidenten Marcos begann in den traditionell muslimischen Regionen des Südens der bewaffnete Kampf der muslimischen Moros um Anerkennung als eigene Nation und Unabhängigkeit. Innerhalb weniger Jahre fielen ihm Zehntausende Menschen zum Opfer, Hunderttausende, zeitweilig Millionen, wurden zu Flüchtlingen, es finden sich massive Verletzungen von Menschenrechten durch die staatlichen Sicherheitskräfte und die muslimische Guerilla. Der Konflikt wird auch heute, nach mehr als drei Jahrzehnten, noch gewaltsam ausgefochten und gehört damit zu den am längsten dauernden low-intensity conflicts überhaupt.

Obgleich die Konsolidierung der philippinischen Demokratie immer wieder in Frage gestellt wird, sind die Philippinen eines der ältesten Systeme jenseits der ersten Welt, in denen politische Herrschaftsgewalt mittels Wahlen in einem formaldemokratischen Setting verliehen wird. Gerade das offensichtliche Versagen der philippinischen Demokratie seit ihrer Wiedereinführung nach dem Sturz des Marcos-Regimes 1986 ist in Anbetracht des allenthalben unterstellten zivilisatorischen Potenzials dieser Herrschaftsform erklärungsbedürftig. Auch weil gegenwärtig Demokratie zu einem der Hauptexportartikel der Entwicklungspolitik der Ersten Welt geworden ist, muss gefragt werden, inwieweit Demokratisierung des politischen Systems auch tatsächlich eine signifikante Zivilisierung von Politik bewirkt.

Das Hauptaugenmerk der Studie liegt auf zwei konkreten Fragen: Warum brach der Konflikt 1972 aus, und warum ist es in den inzwischen 18 Jahren seit der Wiedereinführung der Demokratie nicht gelungen, den Konflikt erfolgreich zu lösen?

Eine am Beginn des 20. Jahrhunderts ansetzende Analyse demographischer und sozio-ökonomischer sowie politischer Wandlungsprozesse erklärt den Ausbruch der bewaffneten Rebellion 1972 aus einer Koinzidenz mehrerer Faktoren:

- die fundamentale demographische und sozio-ökonomische Marginalisierung der Muslime in ihren Heimatgebieten (seit dem frühen 20. Jh.),
- die zunehmende Stabilisierung einer ethnische Grenzen überspringenden, alle philippinischen Muslime umfassenden kollektiven Identität als Moros in einem „feindlichen“ christlichen Land (seit dem frühen 20. Jh.),
- die Entwicklung muslimischer Gegeneliten, die aus unterschiedlichen ideologischen Positionen heraus die Legitimität der Herrschaft der Philippinen über die Muslime im Süden und die der Herrschaft der traditionellen muslimischen Eliten gleichermaßen in Frage stellten und bereit waren, radikale Mittel zur Erreichung ihrer Ziele einzusetzen (seit den 50er Jahren des 20. Jh.),
- die Eskalation des politischen Wettstreits zwischen den beiden großen Parteien (Nacionalistas und Liberalistas), in dessen Gefolge das ohnehin hohe Niveau po-

litischer Gewalt (im Süden oft, aber nicht immer entlang religiöser Grenzen) weiter eskalierte (seit Mitte der 60er Jahre),

- die Schließung legitimer Arenen des politischen Protestes durch das Kriegsrecht (1972, auslösender Faktor).

Die Gründe für die Persistenz des Konflikts erschließen sich erst, wenn man seinen Verlauf und insbesondere das Handeln der – seit 1986 demokratisch legitimierten – staatlichen Akteure eingehender betrachtet. Gerade die aus der Theorie des demokratischen Friedens abgeleitete These des „democratic civil peace“, wonach die Demokratie über eine im Binnenraum allen anderen Herrschaftsformen überlegene zivilisierende Kraft verfügt, hätte nach der Rückkehr der Philippinen zur Demokratie 1986 Anlaß zur Hoffnung geben sollen.

Der Sturz von Marcos brachte jedoch nur einen wenige Monate dauernden Frühling der Annäherung. Die Euphorie verflog ebenso schnell wie sie gekommen war und der Alltag des low-intensity warfare hielt wieder Einzug. Erst Fidel Ramos, Aquinos Nachfolger im Präsidentenamt, gelang es 1993 einen stabilen Waffenstillstand mit der MNLF und 1996 einen Friedensvertrag zu schließen, durch den viele Elite-Kader der Guerilla in das politische System eingegliedert und mehrere Tausend einfache Mitglieder in die Streitkräfte bzw. die Polizei übernommen wurden. Der philippinische Staat konnte die MNLF in das bestehende politische System integrieren, ohne dass dieses signifikant verändert werden musste – es wurden vor allem neue Institutionen zwischen der lokalen und der nationalen Ebene eingebaut, die von den ehemaligen Guerillas als Patronagenetzwerke genutzt werden konnten, wofür diese allerdings de facto sämtliche „politische“ Forderungen aufgaben: die Sicherstellung traditioneller Landrechte indigener Gruppen, soziale Gerechtigkeit, politische Unabhängigkeit u.v.m..

Der Erfolg auf der einen Seite korrespondierte mit einem Misserfolg auf der anderen: Die bis dahin zweitrangige Guerillaorganisation, die weniger nationalistisch als vielmehr islamisch orientierte Moro Islamic Liberation Front (MILF), die sich Ende der 70er Jahre von der MNLF abgespalten hatte, avancierte binnen kurzer Zeit zu einem „vollwertigen Ersatz“ der demobilisierten MNLF. An Organisation und militärischer Schlagkraft ist sie der nun befriedeten MNLF sogar deutlich überlegen. Darüber hinaus ist sie viel weniger von internationaler Unterstützung abhängig als es die MNLF war, die sich mehr der politischen Schlagkraft der OIC und einzelner islamischer Länder als eigener militärischer Stärke bediente, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen.

Die dem „Endgültigen Friedensvertrag“ zwischen MNLF und philippinischer Regierung gegenüber offen skeptisch bis ablehnende MILF erwies sich bislang als für das philippinische System „unverdaubar“. Trotz der in vielen Verhandlungsrunden erarbeiteten großen Zahl von Übereinkommen und deutlicher Annäherungen der Positionen der Konfliktparteien im Verlauf der letzten Jahre kehren die Versuche, die MILF militärisch zu vernichten, mit großer Regelmäßigkeit wieder. 1997 unter Präsident Ramos, 2000 unter Präsident Estrada und 2003 unter der Präsidentin Macapagal-Arroyo finden sich massive militärische Offensiven, die jeweils auf die Eroberung der von der MILF kontrollierten Territorien abzielten und kurzfristig auch dieses Ziel erreichten. Mittelfristig gewann

die Guerilla entweder die Kontrolle wieder zurück, oder verlegte ihre Operationsbasen in benachbarte Gebiete.

Jede Offensive führte zu massiven Vertreibungen, zur Zerstörung ganzer Dörfer, zur Traumatisierung von Tausenden von Menschen. Entwicklung findet in den letzten Jahren fast nicht mehr statt, weil sämtliche zur Verfügung stehenden Gelder noch nicht einmal zum Wiederaufbau genügen. Jede der von massiven Menschenrechtsverletzungen begleiteten Offensiven brachte der Bevölkerung auch wieder das Argument der Guerilla nahe, dass es sich bei der Herrschaft der Philippinen über die muslimischen Gebiete Mindanaos und das Sulu Archipel letztlich um eine auf Ausbeutung beruhende und abzielende neokoloniale Fremdherrschaft handele.

In der Zone muslimischer Autonomie auf Mindanao (ARMM) sind auch im neuen Jahrtausend alle strukturellen Voraussetzungen gegeben, die Deprivation in Protest und Rebellion umschlagen lassen bzw. einer bestehenden Rebellion Legitimität und „Rekruten“ erhalten. In Anbetracht dessen, dass dort ca. 70 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze leben, bietet Gewalt eine Möglichkeit des Überlebens mit der Folge, dass sich zwischen den politischen Fronten eine Vielzahl krimineller Banden etabliert hat, die von politischen Gewaltakteuren instrumentalisiert werden.

Womit ein weiterer Hemmschuh auf dem Weg zur Zivilisierung des politischen Konfliktaustrags im Süden der Philippinen angesprochen ist: die Allgegenwart von Gewalt im Rahmen der Alltagspolitik. Politik ist im philippinischen Süden nicht nur für die kämpfenden Guerilleros und Soldaten gefährlich, sondern gleichermaßen für Politiker und politisch engagierte Mitglieder der Zivilgesellschaft. Während jedoch letztere durchgängig nur zu Opfern werden, sind Politiker, die zumeist über private „Armeen“ verfügen, nicht selten auch Täter (Auftraggeber). Die Zahlen ermordeter Journalisten, zivilgesellschaftlicher Aktivisten, aber auch etablierter Politiker sprechen für sich: das lokale politische System im Süden der Philippinen ist ein komplexes Gewaltsystem, bestehend aus einer Vielzahl quasi-autonomer Gewaltakteure und unterschiedlicher Gewaltarenen. Selbst die erfolgreiche Eliminierung einer Guerilla über die Integration der Elite-Kader in das bestehende System hätte hier bestenfalls kurzfristige positive Effekte.

Am Fall der Philippinen lässt sich aufzeigen, dass auch stabile Semi-Demokratien, wie die Dritte Republik (1946-1972) und die nach-Marcos Ära (seit 1987) die Zuspitzung von Marginalisierungserfahrungen ethnisch oder kulturell differenzierter Minderheiten und den Umschlag von Protest in Rebellion und Gewalt entlang der ethno-kulturell bestimmten Grenzen nicht per se besser zu verhindern wissen als autokratische Systeme. „Democraticity“ an sich hat nicht notwendigerweise eine zivilisierende Wirkung. Vielmehr drohen unter der real existierenden Semi-Demokratie Einigungsprozesse durch die hohe Obstruktionsfähigkeit einer großen Zahl heterogener Veto-Mächte immer wieder aus der Bahn geworfen zu werden.

So fanden sich in der Dritten Republik keine politische Mechanismen, die verhindert hätten, dass der muslimische Süden nach dem Muster interner Kolonialisierung ausgebeutet wurde und die Muslime durch gezielte Immigrationspolitik nach dem Muster der christlichen Philippinen assimiliert werden sollten. Die anfänglich kaum strukturierte

Gewalt zwischen indigener Bevölkerung und Immigranten gewann zunehmend an Bedeutung. Gewalteskalation und die Produktion gegenseitig exkludierender Bedeutungswelten resultierten in dem, vom formal-demokratischen Setting zwar möglicherweise hinausgeschobenen, nicht aber verhinderten Kampf um Sezession. Es steht zu vermuten, dass die Schließung des politischen Raumes durch das Kriegsrecht die Formierung „klarer“ Frontlinien und den Gewaltausbruch selbst zwar beschleunigte, dass aber ein Fortbestand der bestehenden Verhältnisse über kurz oder lang ebenfalls in einer gewaltsamen Konfrontation von sezessionistischer Guerilla und philippinischem Staat resultiert hätte.

In der Vierten Republik sank das Gewaltniveau gegenüber dem letzten Jahrzehnt der Marcos-Herrschaft nicht, sondern blieb zeitweilig stabil, um dann nach einem Jahrzehnt und dem erfolgreichen Abschluß eines Friedensvertrages, durch den die „klassische“ Guerilla entwaffnet und kooptiert worden ist, deutlich zu steigen. Anders als unter Marcos gibt es eine Vielzahl von Verhandlungs- und Kontakt-Institutionen, in denen Vertreter der Kontrahenten Übereinkommen nach Übereinkommen unterzeichnen, die freilich durch parallele Entwicklungen in der Gewaltarena regelmäßig wieder zur Makulatur werden.

Den Gewaltakteuren auf Seiten des Staates als auch der Guerilla kommt dabei zugute, dass Verantwortung de facto nicht zugewiesen werden kann, dass vielfach unklar bleibt, wer den Befehl zum Handeln gab und ob es überhaupt so einen Befehl gegeben hat. Gleichmaßen verschwommen bleiben die kriminellen Gewaltakteure, die zu verfolgen die Streitkräfte vorgeben und denen umgekehrt die Guerilla oft die Verantwortung für Attentate, Terrorakte und Morde zuschreibt. Viele von ihnen scheinen auf verschlungenen Wegen mit etablierten politischen Kräften verbunden. Die Wahrheit jenseits der konkurrierenden Versionen der Konfrontationen bleibt unauffindbar – politikrelevant sind allein die um Anhängerschaft ringenden konkurrierenden Welt- und Konfliktbilder. De facto genügt bislang die Tatsache, dass die zu beklagenden Terrorakte und Überfälle von der Guerilla begangen worden sein könnten, um die staatliche „Gegen-“Gewalt zu legitimieren, die einen Erfolg auf der Verhandlungsebene sicher ausschließt. Wiederkehrende Gegeninterpretationen, wonach die staatlichen Sicherheitsdienste selbst hinter vielen Terrorakten stehen – zuletzt prominent vorgetragen von den Putschisten des Sommers 2003 – stehen im Raum, ohne dass ihnen jemals ernsthaft nachgegangen wird. Bemühungen der Aufklärung – so es sie denn überhaupt gibt – verlaufen regelmäßig im Sande.

Nach dem Tod des Gründers und geistigen Führers der MILF Hashim Salamat am 13.7.2003 stehen drei Optionen für die nähere Zukunft im Raum: (1) eine Fortsetzung der stabilen Zyklen von Gewalt und Verhandlung über die nächsten Jahre, (2) ihre Überwindung durch eine umfassende Friedensregelung, die der MILF einen prominenten Platz im politischen Raum einräumt und ihre zentralen Forderungen in politisches Handeln übersetzt, sowie (3) eine Kooptation der MILF-Führung in bestehende oder neu zu schaffende Patronagestrukturen.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist ein Arrangement, das tatsächlich die politischen Forderungen der MILF zu signifikanten Teilen erfüllen würde, extrem unwahrscheinlich, weil es eine fundamentale Restrukturierung des politischen Raumes im Süden der Philippinen voraussetzen würde, durch die viele etablierte Eliten beschädigt würden. Prakti-

sche Konzepte der Umsetzung sind darüber hinaus bis dato noch nicht einmal im Ansatz sichtbar.

Demgegenüber bietet der Fortbestand des Status quo den Akteuren einen Interpretations- und Handlungsrahmen mit einem hohen Maß an Erwartungssicherheit. Die fortgesetzte Anwendung der inzwischen verfestigten Interpretationsmuster resultierte während des letzten Jahrzehnts in wiederholten Zyklen der Militarisierung, anschließender Politisierung und Remilitarisierung der Konfliktbearbeitung, die inzwischen allen Beteiligten vertraut sind, was für ihren Fortbestand spricht.

Als realistische Option der Zivilisierung des Konflikts bleibt die Kooptation einer genügenden Zahl führender MILF-Kader, was jedoch dreierlei voraussetzen würde: (1) ausreichende finanzielle Mittel, (2) die zumindest opportunistisch motivierte Kooperation aller lokalen Eliten sowie (3) die de-facto Aufgabe der zentralen sozio-ökonomischen und politischen Ziele der MILF. Selbst wenn die MILF dazu bereit wäre, wäre eine derartige Strategie der Kooptation nur dann als Zivilisierungsstrategie wirklich erfolgversprechend, wenn sie von einer langfristigen und umfassenden Entwicklungsperspektive begleitet würde, die nicht dann wieder im Sande verläuft, wenn das militärische Problem gelöst erscheint. Derartig kurzfristiges Denken ließe erwarten, dass all diejenigen, die bei einem solchen Deal verlören – und das wäre ein signifikanter Teil des Fußvolks der Guerilla – ihre Expertise als Gewaltspezialisten hinfort direkt als Ressource zum Erwerb des Lebensunterhalts einsetzen würden – in politisch verbrämten Erpresserbanden nach dem Muster der Abu Sayyaf oder aber in rein krimineller Form.





## **Inhalt**

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Einführung</b>   | 1  |
| <b>2. Der Weg des muslimischen Südens in die Moderne: demographische und sozio-ökonomische Marginalisierung</b>            | 4  |
| 2.1 Die demographische Marginalisierung der Muslime im 20. Jahrhundert   | 5  |
| 2.2 Die sozio-ökonomische Marginalisierung der Muslime im Prozess der Modernisierung                                       | 9  |
| <b>3. Muslimische Eliten und Gegeneliten auf dem Weg zur Rebellion</b>   | 14 |
| 3.1 Zur Persistenz der muslimischen Eliten: das republikanische Datu-System  | 14 |
| 3.2 Nationalistische und islamische Gegeneliten  | 17 |
| 3.2.1 Die Vorgeschichte: Traditioneller Muslimischer Nationalismus   | 17 |
| 3.2.2 Islamische Intellektuelle und neuer Klerus   | 19 |
| 3.2.3 Die nationalistischen Intellektuellen  | 21 |
| 3.2.4 Vom Protest zur revolutionären Organisation  | 22 |
| <b>4. Der Verlauf der Moro-Rebellion: das Zusammenspiel von Gewalt, Kooptation und Verhandlungen</b>                       | 23 |
| 4.1 Kriebsrecht unter Ferdinand Marcos 1972-1986   | 24 |
| 4.2 Corazon Aquino 1986-1992: vom kurzen Herbst der Annäherung zurück zum Alltag der gewaltsamen Auseinandersetzung        | 26 |
| 4.3 Fidel Ramos 1992-1998: der Weg zum „Endgültigen Friedensvertrag“ mit der MNLF  | 27 |
| 4.4 Präsident Joseph Estrada 1998-2001: der Weg zum umfassenden Krieg gegen die MILF                                       | 30 |
| 4.5 Präsidentin Gloria Arroyo: vom umfassenden Frieden mit der Guerilla zum umfassenden Krieg gegen den Terror (2001-2003) | 34 |
| <b>5. Resümee und Ausblick: Gewaltphänomene in der philippinischen Politik</b>   | 40 |
| 5.1 Determinanten der Gewalt und ihrer Bearbeitung   | 40 |
| 5.2 Optionen und Grenzen möglicher Zivilisierung des Konfliktaustrags  | 44 |
| <b>Glossar</b>   | 49 |



## 1. Einführung

1972 begann auf Mindanao im Süden der Philippinen ein mit militärischen Mitteln ausgetragener Konflikt zwischen muslimischer Guerilla, die einen eigenen souveränen Nationalstaat errichten wollte, und dem philippinischen Staat, der dies mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern trachtete. Obgleich die Guerilla inzwischen von ihrer Maximalforderung der Eigenstaatlichkeit abgerückt ist und sich bereit erklärt hat, eine weitgehende Autonomieregelung zu akzeptieren, dauert der militärische Kampf auch im Jahr 2003 unvermindert an.

Karte 1: Die Philippinen



Dieser Konflikt überlebte etliche Friedensinitiativen, die Unterzeichnung mehrerer Abkommen, die Spaltung der Guerilla und sogar die Integration der Elite einer der Guerilla-Organisationen in die offiziellen Arenen und Zirkel der philippinischen Politik. Alle Versuche, den Konflikt einzuhegen und in politische, gewaltfreie Bahnen zu lenken schlugen bislang fehl. Obgleich generell angenommen wird, dass die Demokratie als Form geregelter und zivilen Konfliktaustrags gegenüber der Autokratie über überlegene Fähigkeiten der Integration verfügt und folgerichtig Demokratisierung zumindest mittelfristig zur Zivilisierung innergesellschaftlichen Konfliktaustrags führen sollte, ist dies im Fall der Philippinen eindeutig nicht der Fall. Seit dem Sturz des Autokraten Marcos gilt das Land als mehr oder weniger konsolidierte Demokratie. In den gängigen Indizes der Demokratie messung werden den Philippinen durchgängig gute Noten zuteil.<sup>1</sup> Fallstudien zur demokratischen Transformation der Philippinen zeichnen zumeist ein differenzierteres Bild, stellen aber im Tenor ebenfalls die Leistungen heraus und nicht die Defizite. Es fehlt durchgängig eine Verknüpfung des formalen politischen Systemcharakters mit den vielfältigen sozialen Praktiken, durch die Gewalt als stabiles Element der Politik (insbesondere auf lokaler und regionaler) Ebene aufrechterhalten wird. Es wird auch nicht thematisiert, warum es der philippinischen Demokratie bis dato nicht gelungen ist, die islamische Guerilla zu besiegen oder in das politische System zu integrieren.<sup>2</sup> Gerade weil die Philippinen über eine reiche demokratische Tradition verfügen, wäre das Gegenteil zu erwarten gewesen.

Hier wird argumentiert, dass erst ein Blick auf die politischen Praktiken, die sich hinter der formal-demokratischen Fassade der gegenwärtigen Republik (1986 bis zur Gegenwart) verbergen, die Dynamiken der Perpetuierung des Konflikts sichtbar machen. Eine umfassende Darstellung, welche die äußerst komplexe Natur des Ineinandergreifens von traditionellen und modernen Aspekten sozialer und politischer Organisation sowie Gewalt auf der lokalen, regionalen und nationalen Bühne verdeutlicht – von den immer noch bestehenden Fehdepraktiken, familistischen Organisationsmustern und einem Normen- und Wertesystem, das „strongman-rule“ prämiert, über die Durchdringung staatlicher Sicherheitsinstitutionen mit halb-kriminellen Milizen und Vigilante-Organisationen, die neben Geschäften auf eigene Rechnung auch im Auftrag von Politikern oder Militärs Gewalt ausüben, bis hin zur Sicherstellung militärischer Hilfe durch die USA mittels rhetorischer Neubestimmung der Frontlinien im Vokabular des US-geführten globalen Antiterrorkampfes durch nationale militärische und zivile Eliten und die komplexen Auseinandersetzungen um Finanzmittel zwischen konkurrierenden politischen Eliten – ist im Rahmen einer derartig knappen Studie nicht möglich. Hier können nur einige Aspekte

1 Siehe hierzu z.B. das von Ted Robert Gurr aufgebaute Polity Projekt (aktuell Polity IV; zu den Philippinen: [www.cidcm.umd.edu/insr/polity/phil.htm](http://www.cidcm.umd.edu/insr/polity/phil.htm)), die von Freedom House seit 1972 jährlich erstellten Country Ratings (zu den Philippinen siehe [www.freedomhouse.org/ratings/phil.htm](http://www.freedomhouse.org/ratings/phil.htm)), sowie das Polyarchy Dataset von Tatu Vanhanen ([www.sv.ntnu.no/iss/data/vanhanen/](http://www.sv.ntnu.no/iss/data/vanhanen/)).

2 Hier sei nur knapp angemerkt, dass neben der muslimischen Guerilla im Süden der Philippinen noch eine militärisch kaum schwächere kommunistische Guerilla und eine große Zahl lokaler Guerillagruppen aktiv sind. Daneben finden sich eine größere Zahl politisch verbrämter krimineller, zumeist auf Entführung spezialisierter, Organisationen, die teilweise über mehrere hundert Mitglieder verfügen.

der Gewaltproblematik im muslimischen Süden der Philippinen angerissen werden. Leitlinie der Darstellung sind zwei zentrale Fragen, die sich vor dem Hintergrund der hohen Überlebensfähigkeit des Konfliktes auch unter demokratischen Rahmenbedingungen aufdrängen: Warum brach der Konflikt 1972 aus und warum ist es weder dem Marcos-Regime noch der philippinischen Demokratie gelungen, den Konflikt erfolgreich einer Lösung zuzuführen?

Der Beantwortung der ersten Frage dienen Analysen der demographischen und sozio-ökonomischen Entwicklungen des 20. Jahrhunderts und der sich wandelnden Konstellationen muslimischer Eliteherrschaft sowie der Herausbildung ideologie-orientierter muslimischer Gegeneliten.

Für die Beantwortung der Frage nach dem (fehlenden) zivilisierenden Potenzial der philippinischen Demokratie bedarf es zusätzlich einer Prozessanalyse des Zusammenspiels der Verhandlungs- und Gewaltarena seit dem Beginn der gewaltsamen Auseinandersetzung 1972 und insbesondere seit der Rückkehr der Philippinen zur Demokratie 1986.

Wie in den Kapiteln zwei und drei herausgearbeitet wird, ist der Ausbruch der bewaffneten Rebellion 1972 einer Koinzidenz mehrerer Faktoren geschuldet. Einzelne – wie demographische und ökonomische Marginalisierung sowie die Entstehung neuer Eliten und unterschiedlicher Varianten kollektiver Gegenidentitäten, die zu Fundamenten für die verschiedenen Optionen des Widerstandes werden – stehen am Ende einer langen Entwicklung, andere – wie die gewalthaltige Eskalation des Konflikts zwischen den beiden großen Parteien der Nacionalistas und Liberalistas und die Ausrufung des Kriegsrechts – markieren als auslösende Faktoren den qualitativen Umschlag des bestehenden Systems.

Warum der Konflikt auch nach langen Jahren demokratischer Herrschaft nicht zu den Akten gelegt werden konnte, erschließt sich erst, wenn man seinen Verlauf und insbesondere das Handeln der – demokratisch legitimierten – staatlichen Akteure eingehender betrachtet, hatten doch insbesondere der Sturz von Marcos 1986 und die Rückkehr der Philippinen zur Demokratie Anlaß zur Hoffnung gegeben, dass die Demokratie als regelgeleitete Form repräsentativer, partizipativer, ziviler und damit gewaltarmer Konfliktbearbeitung eine „schnelle Lösung“ für die unter der Diktatur unlösbare Problematik finden könnte. Die detaillierte Analyse der Interdependenz von Verhandlungs- und Gewaltarena (Kapitel 4) zeigt, dass und warum auch stabile Semi-Demokratien, wie die Dritte Republik (1946-1972) und die nach-Marcos Ära (seit 1987), die Zuspitzung von Marginalisierungserfahrungen ethnisch oder kulturell differenzierter Minderheiten und den Umschlag von Protest in Rebellion und Gewalt entlang der ethno-kulturell bestimmten Grenzen nicht per se besser zu verhindern wissen, als autokratische Systeme. „Democraticity“ an sich hat nicht notwendigerweise eine zivilisierende Wirkung. Sie mag unter Umständen bei ansonsten gleichen strukturellen Voraussetzungen den Ausbruch von Gewalt weniger wahrscheinlich machen als autokratische Herrschaft, die Wege der friedlichen Artikulation von Protest verschließt. Sie scheint jedoch die Chancen auf eine Re-Zivilisierung eines einmal ausgebrochenen gewaltförmigen Konfliktes kaum zu erhöhen. Vielmehr generiert die (semi-) demokratische Polity eigene Dynamiken, die Kompromisse erschweren bzw. ihre Implementation unterminieren. Gerade unter den Bedingungen der „real existieren-

den Demokratie“ drohen Einigungsprozesse durch die hohe Obstruktionsfähigkeit einer großen Zahl heterogener Veto-Mächte immer wieder aus der Bahn geworfen zu werden.

Im abschließenden Kapitel fünf werden knapp die zentralen Determinanten des Umschlags zum gewaltsam ausgetragenen Konflikt dargestellt und die Dynamiken der Interdependenz zwischen Verhandlungs- und Gewaltarena unter autokratischer wie demokratischer Ägide zusammengefasst. Auf dieser Grundlage werden Optionen und Grenzen einer Zivilisierung des Konfliktaustrags abgeschätzt.

## 2. Der Weg des muslimischen Südens in die Moderne: demographische und sozio-ökonomische Marginalisierung

Karte 2: Der muslimische Süden der Philippinen



Bis zum Ende der spanischen Kolonialherrschaft war die Verbindung des muslimischen Südens der Philippinen mit dem Rest des Landes in weiten Aspekten kaum gegeben. Eine „Integration“ fand nur über die spanischen Siedlungen und Festungen statt, die in der von Manila aus betrachtet peripheren Region verstreut waren. Dies änderte sich schlagartig mit dem Wechsel der Kolonialmacht am Ende des 19. Jahrhunderts. Die neuen Kolonialherren – die USA – wollten das ganze Land unter ihre effektive Kontrolle bringen. Im christlichen Teil der Philippinen gelang dies schnell, wenngleich nicht unblutig. Im muslimischen Süden jedoch waren die amerikanischen Truppen über Jahre hinweg in einen ausnehmend brutalen Kolonialkrieg verwickelt.

Nach der endgültigen Unterwerfung des muslimischen Südens<sup>3</sup> gingen die USA daran, ihn nach ihren Vorstellungen umzugestalten, was in dramatischen demographischen und sozio-ökonomischen Wandlungsprozessen resultierte, aus denen die Muslime als die Verlierer hervorgingen. Diese von den USA initiierten Politiken wurden später von der philippinischen Regierung in der Phase des Commonwealth (nach 1935) bzw. nach der Unabhängigkeit (nach 1946) fortgeführt, teilweise sogar noch forciert.

Zeitversetzt zur demographischen und sozio-ökonomischen Marginalisierung der Muslime, folgte eine deutliche Schwächung der politischen Position der indigenen Eliten auf der lokalen Ebene. Diese Prozesse führten zu der zunehmenden Bewusstwerdung eines gemeinsamen Schicksals, das die verschiedenen ethnischen Gruppen muslimischen Glaubens verbindet. Daraus entwickelte sich eine neue übergeordnete Identität als „Moros“, die zunächst auf der Elite-Ebene und später auch in zunehmendem Maß in der breiten Bevölkerung als sinn- und bedeutungstiftendes Ordnungsmuster des politischen Raumes an Bedeutung gewann. Dabei ersetzte sie nicht einfach traditionelle Muster, sondern ergänzte sie. Der Moro-Nationalismus stand und steht in einem beständigen konfliktiven und widersprüchlichen Verhältnis zur Loyalität gegenüber Familie und ethnischer Gruppe<sup>4</sup>, aber auch zur zweiten neu geschaffenen politischen Identität: der (transnationalen) islamischen Gemeinschaft der Gläubigen (Ummah).

Weil diese Marginalisierungsprozesse als fundamentale Ankerpunkte des modernen politischen Bewusstseins der Muslime gelten können, soll im Folgenden ein besonderes Augenmerk auf sie gerichtet werden. Nur mit einem präzisen Blick auf die Dimensionen der Marginalisierung wird deutlich, welche Zumutung sich hinter der immer wieder geäußerten Forderungen nach Friedfertigkeit und Akzeptanz des demokratischen Mehrheitswillens verbirgt.

## **2.1 Die demographische Marginalisierung der Muslime im 20. Jahrhundert**

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts lebten ca. 670.000 Menschen auf Mindanao und Sulu, von denen die Mehrheit muslimisch war, ein weiterer großer Prozentsatz gehörte anderen nicht-christlichen Ureinwohnergruppen<sup>5</sup> an. 1990 lebten hier mehr als 14 Millionen, die weit überwiegende Zahl davon christlichen Glaubens. Im größten Teil Mindanaos bilden die Muslime inzwischen eine zahlenmäßig kleine Minderheit, manche Regionen sind praktisch durchgängig christlich bevölkert.

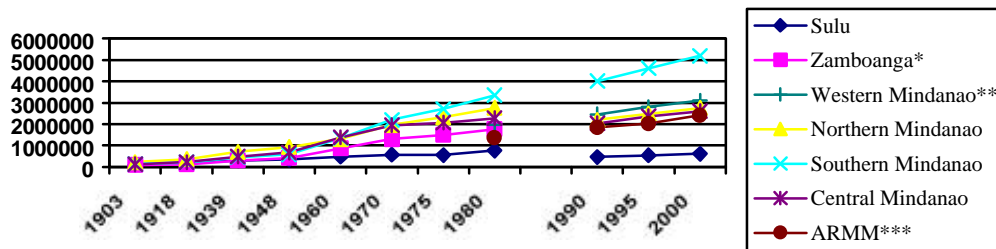
3 Diese lässt sich nicht einheitlich datieren. Einzelne Regionen konnten schon ca. 1902 andere erst 1914 als gesichert gelten.

4 Die Moros zerfallen in mehr als ein Dutzend ethnische Gruppen, die sich zwar durchgängig zum muslimischen Glauben bekennen, in bezug auf Sprache sowie Sitte und Gebräuche durchaus (vereinzelt deutlich ausgeprägte) Unterschiede aufweisen. Historisch gesehen bilden diese „primordialen“ Bande den fundamentalen Fixpunkt kollektiver Identität. Sie bilden bedeutend dichtere und affektiv höher besetzte Identitäten, als die abstraktere, übergeordnete Identität als Moros.

5 Diese Stämme werden in der Literatur unter dem Sammelbegriff Lumad gefasst, eine Praxis, der auch diese Arbeit folgt.



Schaubild 1: Bevölkerungswachstum 1903-2000



Quellen: alle Daten bis einschließlich 1980: Michael A. Costello, *The Demography of Mindanao*, in: Marc Turner, R.J. May, Lulu Respail Turner (eds), *Mindanao: Land of Unfulfilled Promise*, Quezon City (New Day Publishers), 1992, S. 34; Daten für die Jahre 1990-2000: [www.beam.org.ph/census2000.htm](http://www.beam.org.ph/census2000.htm); Spätere Daten aus: [www.popcom.gov.ph/sppr/statistics/](http://www.popcom.gov.ph/sppr/statistics/)

Die Daten bis 1980 und die von 1990-2000 sind nicht direkt vergleichbar, da im Rahmen der Schaffung der Autonomen Region Muslim Mindanao (ARMM) einzelne Regionen aus anderen herausgenommen und neu zusammengefügt worden sind.

\* Zamboanga erfasst nur die Region Zamboanga del Norte und Zamboanga del Sur, ist also nicht genau deckungsgleich mit West-Mindanao

\*\* West-Mindanao erfasst die gesamte Region Zamboanga und Basilan

\*\*\* die Autonomous Region Muslim Mindanao (ARMM) wurde erst 1989 eingerichtet, die Bevölkerungszahlen für 1980 ergeben sich aus der Addition der später zur ARMM zusammengeschlossenen Provinzen und Lanao del Sur, Maguindanao, Sulu und Tawi-Tawi, 2001 optierten noch Basilan und Marawi für den Beitritt zur ARMM.

Das dramatische Bevölkerungswachstum ist nur zum kleinsten Teil „hausgemacht“. Bei der weit überwiegenen Zahl der Zuwächse handelt es sich um Immigranten aus anderen Regionen der Philippinen – durchweg christlichen Glaubens. Die Initialzündung der Immigration ging von staatlicher Politik aus, die egal ob unter kolonialer Herrschaft oder nach der Erlangung der Unabhängigkeit umfassende Umsiedlungsprogramme entwarf und implementierte. Daneben folgten viele Menschen aus eigenem Willen und ungeplant dem Ruf der scheinbar menschenleeren Region, die ein Ende von Armut und Elend versprach. Die gezielte Förderung der Immigration nach Mindanao diente zwei übergeordneten Zielen: zum einen sollte der Bevölkerungsdruck in anderen Regionen gemildert, und zum anderen sollten durch die zunehmende Zahl der Immigranten die Muslime, aber auch die anderen Ureinwohner Mindanaos, „befriedet“, „zivilisiert“ und langfristig assimiliert werden.

Initiiert von den USA im Jahr 1913 wurde diese Politik von der Commonwealth-Regierung nach 1935, aber auch von allen Regierungen der Zweiten Republik (1946-1972) engagiert verfolgt. Ihre grundlegende Rationale war schon 1917 paradigmatisch vom ersten amerikanischen Gouverneur Mindanaos Frank Carpenter formuliert worden:

„The problem of civilization of Mindanao and Sulu according to modern standards, or as it may be termed ‘the Philippinization’ of the Mohammedan and pagan regions which comprise almost the entire territory of Mindanao-Sulu, has its most expeditious and positive

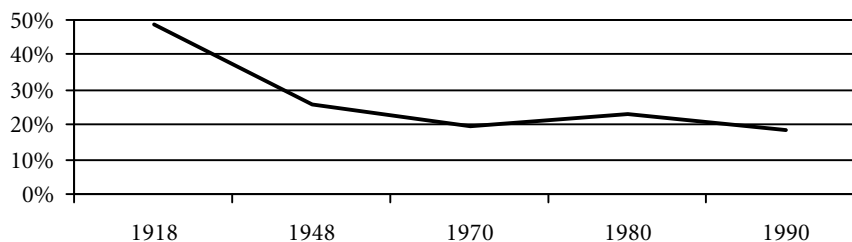
solution in the movement under Government direction to that territory of sufficient numbers of the Christian inhabitants of Visayas and Luzon.<sup>66</sup>

Durchgängig ging die christliche philippinische Elite unhinterfragt davon aus, dass Mindanao als Teil des philippinischen Nationalstaats zu begreifen sei und die Moros mithin keine eigene Nation darstellten, sondern lediglich als nationale Minderheit gelten könnten. Das Problem lag aus dieser Sicht bei den Moros und ihrer ungenügenden Bereitschaft zur Anpassung. 1955 hieß es in dem Bericht einer speziell mit der Moro-Problematik betrauten Kommission des philippinischen Kongresses, dass die philippinische Politik sich dem Problem gegenübersehe

„of integrating into the Philippine body politic the Muslim population of the country and the problem of inculcating into their minds that they are Filipinos and that this Government is their own and that they are part of it.“<sup>67</sup>

Auch während der 50er Jahre verminderte sich die Immigration nicht. In den wenigen Jahren bis 1960 verließen über 1,2 Millionen Filipinos ihre Heimat in Luzon und den Visayas auf der Suche nach einem neuen Leben im Süden.<sup>8</sup> So wurden die Muslime in vielen Teilen des Territoriums, das sie als ihre Heimat begreifen, gerade auch in den wirtschaftsstarken Regionen ebenso wie in den meisten großen Städten, zu einer kleinen Minderheit. Ihre zahlenmäßigen Hochburgen sind im Jahr 2000 die ARMM wo sich 90,5 Prozent der Bevölkerung zum muslimischen Glauben bekennen. Es folgt – schon mit weitem Abstand – Zentral-Mindanao, wo sich jedoch nur noch 28,4 Prozent Muslime finden. Die ökonomisch führende Region, das südliche Mindanao um die Millionenstadt Davao, hat gerade noch einen Anteil von 3,7 Prozent Muslimen. Im Norden wird der Anteil der Muslime bei den offiziellen Volkszählungen gar nicht mehr einzeln aufgelistet, sondern fungiert unter den „sonstigen“ Religionen.

### Schaubild 2: Bevölkerungsanteil der Muslime auf Mindanao 1918-1990 (in %)\*



Quellen: Samuel K. Tan, *The Socioeconomic Dimension of Moro Secessionism*, Diliman, Quezon City (University of the Philippines, Center for Integrative and Development Studies, Mindanao Studies Reports 1995/No. 1), 1995, S. 3; B. R. Rodil, *Numbers can hurt*, in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 5.5.2002

\*in die Angaben für 1970 und 1990 ist die Bevölkerung Palawans eingeschlossen.

- 6 Frank Carpenter 1917, zitiert nach Thomas M. McKenna, *Muslim Rulers and Rebels*, Berkeley, Los Angeles, London (University of California Press), 1998, S. 115.
- 7 Congress of the Philippines 1955 zitiert nach, ebenda, S. 139.
- 8 Patricio N. Abinales, *Making Mindanao: Cotabato and Davao in the Formation of the Philippine Nation-State*, Quezon City (Ateneo de Manila University Press), 2000, S. 99.

Nach der Unabhängigkeit wurde Mindanao von den christlichen Eliten in der philippinischen Hauptstadt, aber auch von den vielen einströmenden Siedlern als Land der vielleicht nicht unbegrenzten, aber doch weitreichenden Möglichkeiten begriffen, als ein freies Land, in dem es Boden und Rechte zu verteilen gab, in dem sich der willensstarke, durchsetzungsfähige und gewaltbereite Neuankömmling nicht nur eine Existenz aufbauen, sondern auf der sozialen Leiter weit nach oben durchboxen konnte. Mindanao war der Wilde Westen der Philippinen und das Land der Versprechungen.<sup>9</sup> Im Verlauf der Immigrationswellen wiesen die Muster sozialer Interaktion immer stärker die typischen Charakteristika einer „frontier-society“ auf.<sup>10</sup>

Gleichzeitig wurden die zu verteilenden Räume immer kleiner, die konkurrierenden Personen und Gruppen prallten immer unvermittelter aufeinander. Raum, um einander auszuweichen, gab es ab den 50er Jahren nicht mehr. Die Konfrontationen häuften sich, und Gewalt wurde zu einem zentralen Mittel der Landnahme, im Kampf um Ressourcen, um politische, soziale und ökonomische Macht. Die Fronten verliefen dabei oft zwischen der indigenen Bevölkerung und den Neuankömmlingen und deren Nachfahren. Zwar ist Immigration in den letzten Jahrzehnten insofern kein Thema mehr, als keine neuen Immigrantinnenwellen nach Mindanao zu verzeichnen sind, doch hat die bis in die 60er Jahre ungebrochene massive Einwanderung dramatische Effekte gezeitigt, die in ihrer Konsequenz bis heute fortwirken.

Die aus demokratietheoretischer Sicht durchgängig positiv zu beurteilende Souveränität des sich in Mehrheitsentscheidungen ausdrückenden Volkswillens in der philippinischen Wahldemokratie, die genau den Politiker in Amt und Würden bringt, der die Mehrheit der Stimmen (mit welchen Mitteln auch immer) auf sich vereinen kann, führt in der süd-philippinischen Immigrantinnen-Gesellschaft direkt zur politischen Marginalisierung der indigenen Bevölkerung zugunsten der Neuankömmlinge. Das Postulat demokratischer Gleichheit von Immigrantinnen und indigener Bevölkerung führt in ein Dilemma, wo sich zwei „gleichermaßen“ legitime Positionen gegenüber stehen, die selbst bei gutem

9 Mit der positiven Bewertung der staatlich forcierten Migrationspolitik standen die philippinischen Politiker freilich nicht allein. Unkritische Urteile finden sich auch in den Gutachten ausgewiesener westlicher Experten. Vgl. z.B. Frederick L. Wernstedt, Paul D. Simkins, *Migration and the Settlement of Mindanao*, in: *Journal of Asian Studies* Jg. 37, Nr. 3, Mai 1978, S. 83-103. Als Abschluss ihrer differenzierten Analyse der Migrationsoptionen kommen sie zu dem Schluss, dass „Mindanao could continue to accept agricultural settlers for a considerably longer period of time.“ S. 102.

10 „Frontier Societies“ sind gekennzeichnet durch die Prädominanz von Settings, in denen Ego-Identitäten dominieren. Diese „differ from both corporate and individual identities insofar as egoism recognizes no authoritative or imperative ‘ought’. It recognized no discipline – religious, legal, ethical, political, or ideological – and no authoritative and consistent limitation of ego other than external obstacle (power) or internal disability (weakness)“. Ken Jowitt, *Ethnicity: Nice, Nasty, and Nihilistic*, in: Daniel Chirot, Martin E.P. Seligman (Hg), *Ethnopolitical Warfare: Causes, Consequences, and Possible Solutions*. Washington, DC. (American Psychological Association), 2002, S. 27-36, Zitat S. 30. Ethnokulturelle Konflikte in anderen Settings (ein „corporate setting“ in dem traditionelle gemeinschaftsfokussierte Identitäten prädominieren oder ein „individual setting“ in dem alle kollektiven Identitäten durch die individuelle Identität gefiltert werden, siehe hierzu Jowitt ebd.) folgen anderen Mustern als ethnokulturelle Konflikte in Gesellschaftsformationen in denen Ego-Identitäten dominieren.

Willen nicht kompromissfähig sein können. Sowohl die Guerilla als auch die philippinische Regierung rekurrieren durchgängig auf das Volk und den Volkswillen. Die einen freilich sprechen vom philippinischen Volk, die anderen von den Moros, wobei unklar ist, wie diese *Bangsa Moro* (d.h. die Moro-Nation) genauer bestimmt wird. In Anbetracht der demographischen Verschiebungen ist klar, dass gegenwärtig keine Chance besteht die ehemals mehrheitlich muslimischen Gebiete in eine muslimische autonome Zone oder gar in einen eigenen Staat zu integrieren, wenn der Wille der lokal ansässigen Bevölkerung zum Maßstab erhoben wird. Dies wissen sowohl Regierung als auch Guerilla. Genau deshalb beharrt die philippinische Regierung darauf, dass jede Übereinkunft die Bestätigung durch die lokale Bevölkerung braucht, so wie umgekehrt die Guerilla diesen Akt zu umgehen versucht. Die von den Guerilla gehaltenen Positionen variieren zwischen Gruppen und über Zeit. Durchgängig ist jedoch das Beharren auf prioritären Rechten für die indigene Bevölkerung, der gegenüber die der Immigranten zurückzustehen hätten. Zwar wird das demographische Faktum an sich nicht in Frage gestellt – keine Gruppe strebt an, die christlichen Immigranten wieder in ihre Herkunftsgebiete zurückzuschicken, nichtsdestoweniger sind die Guerilla unwillig, den christlichen Immigranten bei der Entscheidung über die Autonomie gleiche Rechte wie den indigenen Bevölkerungsgruppen zuzuerkennen. Diese Rechte sollen ihnen erst im Rahmen eines autonomen muslimischen Mindanao, oder, wie von der MILF gefordert, im Rahmen eines unabhängigen Staates gewährt werden.

Es lässt sich durchaus plausibel argumentieren, dass über Plebiszite, die den christlichen Immigranten die gleichen demokratischen Rechte gewähren, vergangenes Unrecht quasi rückwirkend in Recht verwandelt würde und die ohnehin schon de facto marginalisierten Gruppen nun auch noch de jure an den Rand gedrängt würden. Demokratische Gleichberechtigung avanciert damit zu einem legitimatorischen Baustein in einem hegemonialen Projekt der ökonomischen und politischen Enteignung der indigenen Bevölkerungsgruppen Mindanaos.

Wegen der erwartbaren Dynamiken argumentierte die Guerilla durchgängig gegen die Volksentscheide. Nichtsdestoweniger wurden von der Regierung mehrere Plebiszite abgehalten, die die Befürchtungen der Guerilla bestätigten. Als die Aquino-Regierung 1989 in 13 Provinzen und 9 Städten über die Zugehörigkeit zu einer zu gründenden autonomen Zone abstimmen ließ, fanden sich gerade einmal in vier Gebieten Mehrheiten für die Teilnahme,<sup>11</sup> in allen anderen verhinderten sichere christliche Mehrheiten den Beitritt. Die späteren Plebiszite brachten ähnliche Ergebnisse – lediglich die Bevölkerungen Basi-

11 Es handelt sich um Lanao del Sur mit einem muslimischen Bevölkerungsanteil von 91,5 Prozent, Maguindanao (63,7 Prozent), Sulu (98,9 Prozent) und Tawi-Tawi (97,5 Prozent; Prozentangaben von 1980). Lediglich Basilan stimmte gegen den Beitritt, obwohl es mit 70,4 Prozent über eine deutliche muslimische Mehrheit verfügte. In sämtlichen anderen benachbarten Provinzen spielten Muslime demographisch nur noch eine untergeordnete Rolle. Vgl. Michael A. Costello, *The Demography of Mindanao*, in: Marc Turner, R.J. May, Lulu Respail Turner (Hg.), *Mindanao: Land of Unfulfilled Promise*, Quezon City (New Day Publishers), 1992, S. 31-57, Prozentangaben S. 41.

lans und Marawis, die Ende der 90er Jahre noch gegen die Autonomen Region Muslim Mindanao (ARMM) optiert hatten, stimmten im Jahr 2001 für den Beitritt.

Auch für die Zukunft kann kaum ernsthaft erwartet werden, dass sich die zahlenmäßig weit überlegenen christlichen Immigranten freiwillig einer Entscheidung unterwerfen würden, bei der sie nicht beteiligt werden und die im Ergebnis ihre vielfach führende Position unterminieren würde. Umgekehrt wird jede Abstimmung, die Christen gleichberechtigt einschließt zu Ergebnissen führen, die die starke Stellung der Immigranten sicherstellt und damit die faktische Marginalisierung der Muslime auch noch demokratisch legitimiert.

## **2.2 Die sozio-ökonomische Marginalisierung der Muslime im Prozess der Modernisierung**

Die politischen Strategien der US-amerikanischen Kolonialadministration und der Regierung der Philippinen führten nach der Unabhängigkeit zu einem dramatischen ökonomischen Wandel. Die Wahrnehmung Mindanaos als das Land der (beinahe) unbegrenzten Möglichkeiten brachte alle nationalen Administrationen dazu, die Region in die nationale Wirtschaft einzubinden. Die entsprechenden Politiken zielten jedoch vor allem darauf ab, die in Mindanao reichlich vorhandenen Ressourcen bestmöglich zum nationalen Nutzen auszubeuten.

Schon im Jahr 1903 wurde ein erstes Landrecht verabschiedet, wodurch große Bereiche der Region als Public Land klassifiziert wurden. Dieses Land verpachtete oder verkaufte man dann zumeist an Immigranten, aber auch an Großgrundbesitzer. Die ursprünglich gegebenen flächenmäßigen Begrenzungen individuell erwerbbarer Landbesitzes wurden durch sukzessive Veränderungen der Gesetzeslage zunehmend ausgeweitet, so dass sich in kürzester Zeit nicht nur eine Vielzahl von (zumeist christlichen) Kleinbauern, sondern auch eine große Zahl großflächiger Plantagenbetriebe etablieren konnte, deren (christliche) Besitzer die Region selbst kaum betreten, sondern auf ihren Stammterritorien in Luzon oder den Visayas residierten. Prominent sind beispielsweise Alejandro Roces und Angel Elizalde, aber auch die immer noch politisch bedeutsamen Familien Cojuangco, Magsaysay und Enrile, deren Unternehmungen weitgehend auf Exportgüter (vor allem: Fisch, Zucker, Ananas, Bananen, Holz) orientiert waren. Nicht zuletzt ermöglichte die Gesetzgebung auch amerikanischen Staatsbürgern den Erwerb von Land, so dass eine größere Zahl von Plantagen mit bis zu 1000 Hektar Größe vor allem in der Region um Davao von Amerikanern betrieben wurde. Die zwanziger Jahre sahen auch einige Investitionen von amerikanischen Konzernen, wie Goodrich, Firestone und Goodyear, die auf Mindanao und Basilan Gummibaumplantagen errichteten, und die PPC, eine Tochtergesellschaft von Del Monte, die Ananasplantagen betrieb. Neben amerikanischen waren vor allem japanische Investoren prominent, so dass sich 1934 die größte Konzentration von Japanern in Südostasien nicht in einer der Kapitalen, sondern in Davao findet, wo beinahe 14.000 Japaner lebten. Im Rahmen staatlicher Immigrationsprogramme baute man vielerorts landwirtschaftliche Kolonien auf, durch die armen Bauern und Landarbeitern aus anderen philippinischen Regionen eine neue Existenz ermöglicht werden sollte.

Die Vorkriegspolitik wurde nach dem kurzen japanischen Intermezzo und der Unabhängigkeit im wesentlichen unverändert fortgesetzt. Wie oben aufgezeigt, verschärfte sich der Immigrationsdruck sogar noch. Neue Institutionen zur Besiedlung des Landes wurden geschaffen (z.B. 1950 die Land Settlement Development Corporation), und in einem eigenen Gesetzesakt wurde einer großen Zahl demobilisierter Rebellen aus anderen Regionen Land auf Mindanao gegeben. In den 50er und 60er Jahren erwarben internationale Konzerne umfassende Landrechte für Plantagen und Holzeinschlag.

Diese Entwicklung resultierte letzten Endes in einer fundamentalen sozio-ökonomischen Marginalisierung der indigenen Bevölkerungsgruppen. Die asymmetrische Landpolitik „had been directly responsible for the drastic alteration of the sociodemographic equilibrium which was vital to peace and national integration.“<sup>12</sup>

Obleich ein großer Prozentsatz der christlichen Immigranten sozial nicht besser gestellt war als die verdrängten Moros und Lumaden, findet sich keine „Verbrüderung“ der unterdrückten, marginalisierten Bevölkerungsgruppen. Die zunehmend sich verschärfende Konkurrenz der Armen aller Bevölkerungsgruppen führte vielmehr zu zunehmender Gewalt zwischen ihnen. Vorläufer hiervon finden sich schon während der frühen Immigrationswellen in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, als mehrfach Siedler ermordet worden waren. Die christlichen Siedler wiederum waren nicht selten bereit, ihre „Rechte“ mit roher Gewalt gegen die einheimische Bevölkerung durchzusetzen.

Schon in den 1950er Jahren hatten christliche Immigranten das Gros der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen unter ihre Kontrolle gebracht, und Christen dominierten auch in den modernen Sektoren von Wirtschaft und Verwaltung. In den freien Berufen, in der Wirtschaft und in der staatlichen Verwaltung stellten Moros oftmals nicht mehr als 2 oder 3 Prozent der (Führungs-) Kräfte. Einzig in der Politik waren sie mit einem achtbaren Prozentsatz vertreten.<sup>13</sup> Diese letzte Bastion der Selbstbehauptung wurde jedoch, dies sei im Vorgriff gesagt, in den 1960er Jahren in vielen Regionen auch noch geschleift.

Besonders augenfällig in den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit war die nachhaltige Diskrepanz zwischen dem ökonomischen Potenzial der Region, dem hohen Maß seiner Ausbeutung auf der einen Seite und der unverminderten Armut und Rückständigkeit in allen Dimensionen von Entwicklung. Dies ist allerdings nur in Teilen ein Phänomen, das Mindanao bzw. den philippinischen Süden als Ganzes betrifft. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass diese Regionen gegenüber den anderen ein deutliches Entwicklungsgefälle aufweisen. So umfasst die SZOPAD<sup>14</sup> insgesamt 23 Prozent des philippinischen Territori-

12 Samuel K. Tan, *The Socioeconomic Dimension of Moro Secessionism*, Diliman, Quezon City (University of the Philippines, Center for Integrative and Development Studies, Mindanao Studies Reports 1995/Nr. 1), 1995, S. 9.

13 Für genaue Angaben siehe z.B. Chester L. Hunt, *Muslim and Christian in the Philippines*, in: *Pacific Affairs*, Jg. 28, Nr. 4, December 1955, S. 331-349.

14 In der 1996 gegründeten Special Zone of Peace and Development (SZOPAD) sind insgesamt 13 Provinzen und 9 Städte im Süden und Westen Mindanaos sowie die Insel Palawan mit Puerto Princesa City zusammengeschlossen.

ums, doch leben darauf nur 14,3 Prozent der Bevölkerung, die zum gesamten Brutto-Inlandsprodukt ganze 2,7 Prozent beitragen.<sup>15</sup> Hinter diesem Befund auf der Makro-Ebene verbergen sich jedoch große regionale Unterschiede zwischen ökonomisch starken und schwachen Regionen. Kann schon Mindanao als solches (mit einzelnen Ausnahmen) als Peripherie der Philippinen gelten, so lassen sich die mehrheitlich muslimischen Regionen in gewissem Sinn als Peripherie der Peripherie charakterisieren. In einem aktuellen Ranking (1999) der Wirtschaftskraft der Provinzen (GRDP) nehmen die in der ARMM zusammengeschlossenen Provinzen hintere Plätze ein. Von insgesamt 77 Provinzen firmierten Tawi-Tawi, Basilan, Maguindanao, Lanao del Sur und Sulu auf den Plätzen 59, 70, 71, 73 und 75. Demgegenüber steht Davao auf Platz 10.<sup>16</sup>

In den in Mindanao prominenten Bereichen Plantagenwirtschaft und Rohstoffextraktion ist der Anteil von FACs (foreign affiliated companies)<sup>17</sup> durchgängig beträchtlich.<sup>18</sup> In bezug auf den Umfang betrachtet ist jedoch das Niveau der Penetration durch ausländische Konzerne nur in einzelnen Regionen Mindanaos hoch. Gerade in den muslimischen Regionen der ARMM findet sich kaum einmal ein Investor. So werden zwar 100 Prozent des philippinischen Gummi auf Mindanao geerntet, von den insgesamt ca. 92.000 ha befinden sich jedoch ganze 420 ha (0,46 Prozent) in der ARMM. Führend sind West-Mindanao (51,73 Prozent der Anbaufläche) und Zentralmindanao (24,10 Prozent).<sup>19</sup>

Von den ausländischen Direktinvestitionen der letzten Jahrzehnte flossen und fließen nur geringe Teile in den Süden der Philippinen. Dort gingen und gehen sie weitgehend in die Region XI (d.h. Süd-Mindanao um Davao), gefolgt von Nordmindanao und West-Mindanao. In den Provinzen der ARMM kommt praktisch nichts an.<sup>20</sup>

Der industrielle Sektor spielt für ganz Mindanao sowohl in bezug auf das Brutto-Regional-Produkt als auch auf seine Kapazität Arbeitskräfte zu binden nur eine untergeordnete Rolle. Vergleichsweise bedeutender ist der Tertiär-Sektor – eine unter Entwicklungsgesichtspunkten äußerst ungünstige Konstellation. Auch die Exportstruktur gibt kaum Anlass zu Optimismus, da die Rohstoffabhängigkeit unvermindert erhalten bleibt und Veredelungsindustrien praktisch nicht vorhanden sind. Im Zeitraum von 1991 bis 1997 ist sogar ein Absinken des Anteils an verarbeiteten Gütern von 8,3 Prozent auf 5,9 Prozent des Exportwerts festzustellen. Durchgängig handelte es sich bei einem Drittel bis

15 SZOPAD Homepage (<http://szopad.neda.gov.ph/sep/macroeconomy.htm>).

16 National Statistics Office Republic of the Philippines, 1999 Annual Poverty Indicators Survey, ([www.census.gov.ph/data/sectordata71999/ap9910rp16.htm](http://www.census.gov.ph/data/sectordata71999/ap9910rp16.htm)).

17 Unternehmen, die ganz oder teilweise unter ausländischer Kontrolle stehen.

18 Eduardo C. Tadem, The Political Economy of Mindanao: An Overview. in: Turner/May/Turner, a.a.O. (Anm. 11), S. 7-30, Daten auf S. 14-19.

19 Rubber Industry Situationer Report, in: [www.da.gov.ph/agribiz/rubber.html](http://www.da.gov.ph/agribiz/rubber.html).

20 Hier gilt es anzumerken, dass die Erhebungsjahre nicht identisch sind: ARMM Daten von 2001, Mindanao Daten aus dem Zeitraum von 1991-1996 (Quellen: 2001 Gross Regional Domestic Product, in: [www.sncb.gov.ph](http://www.sncb.gov.ph); bzw. Saulo-Adriano Lourdes, Mindanao's Industry and Trade: Trends, Prospects and Agenda for Action under the Estrada Administration, 1998, in: [www.mindanao.com/kalinaw/dev/economy.htm](http://www.mindanao.com/kalinaw/dev/economy.htm)).

zur Hälfte der Exporte um Kokosnussprodukte, gefolgt von Bananen (ca. 15-20 Prozent) und Ananas (ca. 10 Prozent).<sup>21</sup>

**Schaubild 3: Vergleich ökonomischer Schlüsseldaten Mindanaos zu ausgewählten anderen Regionen der Philippinen 1988 und 2000**

| Region                                     | GRDP pro Kopf<br>(Phil. Pesos,<br>1985 Preise) |       | Pro Kopf Ausgaben<br>der ärmsten 20 Pro-<br>zent (Phil. Pesos) |      | Exportanteil (%) |      | Anteil an bewil-<br>ligter FDI (%) |      |
|--|--|-------|--|------|------------------|------|------------------------------------|------|
|  | 1988   | 2000  | 1988   | 2000 | 1988             | 2000 | 1988                               | 2000 |
| <b>Metro<br/>Manila</b>                    | 26090  | 29577 | 3183   | 3680 | 57,1             | 23,6 | 42,1                               | 18,1 |
| <b>Central<br/>Luzon<br/>(Reg. III)</b>    | 10546  | 10673 | 2535   | 2924 | 4,6              | 7,3  | 21,0                               | 9,6  |
| <b>Southern<br/>Tagalog<br/>(Reg IV)</b>   | 12784  | 13179 | 1917   | 2516 | 3,7              | 52,3 | 28,8                               | 63,4 |
| <b>Western<br/>Mindanao<br/>(Reg IX)</b>   | 6393   | 7494  | 1536   | 1446 | 1,8              | 0,5  | 0,5                                | 0,0  |
| <b>Northern<br/>Mindanao<br/>(Reg X)</b>   | 10356  | 11659 | 17722  | 1703 | 5,1              | 0,8  | 0,0                                | 0,0  |
| <b>Southern<br/>Mindanao<br/>(Reg. XI)</b> | 11784  | 11181 | 1797   | 2089 | 7,2              | 1,9  | 2,9                                | 0,1  |
| <b>Central<br/>Mindanao<br/>(Reg XII)</b>  | 8800   | 7786  | 1813   | 1709 | 2,5              | 0,3  | 0,0                                | 0,0  |

Quelle: Ernesto M. Pernia, Philipinas F. Quising, *Is Economic Openness Good for Regional Development and Poverty Reduction? The Philippines. Manila (Asian Development Bank, ERD Policy Brief No. 10), October 2002, S. 2*

Die immense Diskrepanz zwischen ökonomisch starken und schwachen Regionen in den Philippinen wurde über lange Zeit nicht einmal im Ansatz durch staatliche Mittel ausgeglichen. Diese gingen generell zu jeweils ca. 20 Prozent nach Mindanao und die Visayas, wohingegen das ohnehin fortgeschrittenere Luzon mit über 50 Prozent zu Buche schlug.<sup>22</sup> Inzwischen findet sich ein ausgeglicheneres Budget, das auf einer pro-Kopf-Basis gerechnet, Mindanao besser stellt als die anderen Grossregionen Luzon und Visayas. Trotzdem sank der ohnehin niedrige reale Lebensstandard der Ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung mehrerer Provinzen des Südens zwischen 1991 und 1997 um mehr als 20 % (Tawi-Tawi)

21 Für weitere differenzierte Angaben siehe: Lourdes, ebenda.

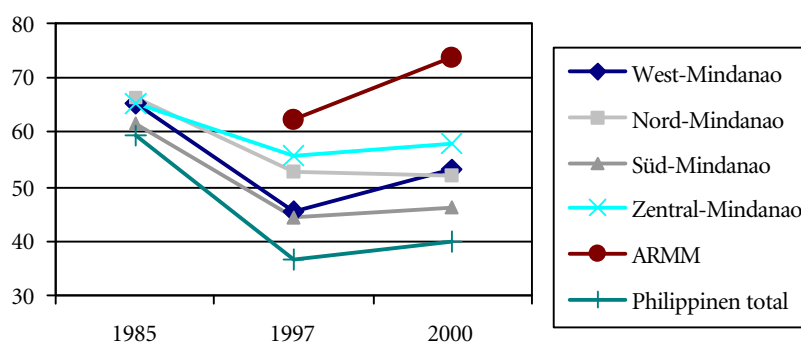
22 Tan, a.a.O. (Anm. 12), S. 10.



bzw. immer noch um beinahe 10% (Lanao del Sur). Selbst „Entwicklungshochburgen“ wie Davao verzeichneten vor dem Hintergrund einer insgesamt wachsenden philippinischen Wirtschaft eine Stagnation. Deutliche Erfolge finden sich in Zamboanga del Norte, wo der Lebensstandard um über 40% anstieg und auf Basilan mit ca. 50% Zuwachs.<sup>23</sup>

Auch im neuen Jahrhundert lebt in Mindanao noch mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutsschwelle.<sup>24</sup> Besonders gravierend erscheinen neben der absoluten Höhe der Armut insbesondere die in den Jahrzehnten der Demokratie wachsenden regionalen Disparitäten und der immense Abstand zwischen der ARMM, innerhalb derer im Jahr 2000 beinahe 74 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle lebten, und allen anderen Regionen der Philippinen. Selbst die nächstärmste philippinische Region (Bicol, Region V, 62,8% Armut) stach gegenüber der ARMM durch einen um 11% niedrigeren Wert hervor. Ähnlich schlechte Werte zeigen sich für die ARMM in bezug auf alle anderen sozialen Indikatoren (z.B. Kindersterblichkeit, Lebenserwartung, Alphabetisierungsrate).<sup>25</sup>

**Schaubild 4: Anteil der Bevölkerung unter der Armutsschwelle auf Mindanao 1985-2000 (in Prozent)**

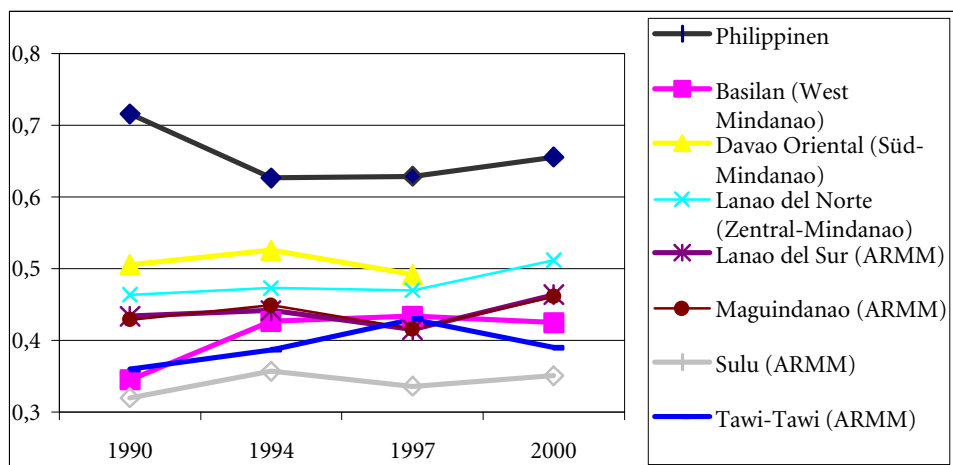


Quelle: Eduardo C. Tadem, *The Political Economy of Mindanao: An Overview*, in: Marc Turner, R.J. May, Lulu Respail Turner (Hg.), *Mindanao: Land of Unfulfilled Promise*, Quezon City (New Day Publishers), 1992, S. 20, [www.census.gov.ph/data/sectordata/2000/ie00p02a.htm](http://www.census.gov.ph/data/sectordata/2000/ie00p02a.htm)

- 23 Arsenio M. Balisacan, Ernesto M. Pernia, Probing Beneath Cross-national Averages: Poverty, Inequality, and Growth in the Philippines. Manila (Asian Development Bank, ERD Working Paper Series No. 7), 2002, S. 9.
- 24 Diese wird bestimmt als: "the monthly income required to satisfy 100 per cent of nutritional requirements and other needs of a family" (NEDA, zitiert nach Eduardo C. Tadem, *The Political Economy of Mindanao: An Overview*, in: Turner/May/Turner, a.a.O. (Anm. 11), S. 20). D.h. die jeweiligen Armutsschwellen werden regional unterschiedlich bestimmt.
- 25 Für genaue Angaben siehe z.B. Michael A. Costello, *The Demography of Mindanao*, in: Turner/May/Turner, a.a.O. (Anm.11) S. 48; *The State of the Philippine Population Report 2000*, ([www.popcom.gov.ph/sppr/statistics](http://www.popcom.gov.ph/sppr/statistics)); [www.census.gov.ph/data/pressrelease/2003/pr0311tx.html](http://www.census.gov.ph/data/pressrelease/2003/pr0311tx.html)), sowie ([www.accu.or.jp/litdbase/efa/ce\\_phl.htm](http://www.accu.or.jp/litdbase/efa/ce_phl.htm)), ([www.census.gov.ph/data/sectordata/1994/fl9402li.txt](http://www.census.gov.ph/data/sectordata/1994/fl9402li.txt)).

Erwartungsgemäß stehen die ARMM-Provinzen auch im Human Development Index<sup>26</sup> am Ende der nationalen Rangfolge.

**Schaubild 5: Human Development auf Mindanao 1990-2000**



Quelle: 1990: State of the Philippine Population Report 2000, in: [www.popcom.gov.ph/sppr/statistics](http://www.popcom.gov.ph/sppr/statistics); zu 1994/97/2000: National Statistical Coordination Board, ([www.nscb.gov.ph/headlines/2003/hdi2000.htm](http://www.nscb.gov.ph/headlines/2003/hdi2000.htm))

Obgleich man dies vermuten könnte, ist diese dramatische Situation in den muslimischen Regionen Mindanaos nicht einfach ein Resultat des inzwischen mehr als drei Jahrzehnte währenden Bürgerkriegs. Schon zu Beginn des Bürgerkriegs finden sich ähnliche Diskrepanzen. Für die frühen 70er Jahre konstatiert George, dass „(t)hese provinces made the rest of Mindanao look advanced by comparison“<sup>27</sup> und untermauert diese Aussage mit harten Fakten: 1973 gab es im muslimischen Mindanao 20,4 Kilometer Straße pro 100.000 Einwohner, während in den nicht-muslimischen Provinzen 397 Kilometer Straße pro 100.000 Einwohner existierten. Ein ähnliches, wenngleich deutlich weniger dramatisches Missverhältnis findet sich in bezug auf die Strom- und Trinkwasserversorgung: im muslimischen Mindanao verfügten 1973 12 Prozent der Bevölkerung über Strom und 20 Prozent über sauberes Trinkwasser, wohingegen im christlichen Mindanao 17,8 Prozent der Bevölkerung an das Strom- und 25 Prozent an das Wassernetz angeschlossen waren. Im muslimischen Teil Mindanaos musste ein Arzt knapp 7.000 Menschen versorgen, im christlichen nur knapp 4.000 – im nationalen Schnitt freilich kamen nur 2.800 Menschen auf einen Arzt.<sup>28</sup>

26 Der Human Development Index errechnet sich aus drei anderen Indizes (1. life expectancy index, 2. education index, 3. gdp index), die teilweise ihrerseits Komposita mehrerer Indizes darstellen. Eine gute Einführung in die Erstellung des HDI und seine Abgrenzung zu anderen ähnlichen Indizes (z.B. dem Human Poverty Index) gibt die Homepage der UNDP (<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/pdf/backtwo.pdf>).

27 T.J.S. George, *Revolt in Mindanao: The Rise of Islam in Philippine Politics*, Kuala Lumpur et.al. (Oxford University Press), 1980, S. 224.

28 Alle Daten aus George, ebenda, S. 224.

So finden sich die Muslime in den 1960er Jahren in einer Situation fundamentaler Marginalisierung. Demographisch sind sie zu einer Minderheit im eigenen Land geworden und ökonomisch können sie den überlegenen christlichen Immigranten ebenfalls nichts entgegenstellen.

### 3. Muslimische Eliten und Gegeneliten auf dem Weg zur Rebellion

#### 3.1 Zur Persistenz der muslimischen Eliten: das republikanische Datu-System

Für die traditionelle muslimische Elite war es von herausragender Bedeutung, dass die politische Macht trotz der steten ökonomischen und demographischen Marginalisierung der muslimischen Bevölkerung in ihren Händen blieb. Schon unter der Kolonialmacht USA hatte sich gezeigt, dass Widerstand zwar einen großen Namen und posthumen Ruhm einbringt, Kollaboration jedoch Macht, Einfluss und Wohlstand zu Lebzeiten und vielfach auch für nachfolgende Generationen. Fast alle traditionellen Führer, die sich gegen die Amerikaner erhoben hatten, versanken mit ihren Niederlagen in der Bedeutungslosigkeit. An ihrer statt bildete sich am Ende des 19. und in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts eine weitgehend neue muslimische Elite heraus, die sich durch individuelle Führungsqualifikationen, Rücksichtslosigkeit und Durchsetzungsfähigkeit sowie die Bereitschaft zur Kollaboration zum eigenen Nutzen auszeichnete. Diese Personen wurden von den Amerikanern aus verständlichen Gründen bei der Besetzung politischer Positionen bevorzugt bedient. Mitglieder dieser Gruppe von neuen Datus<sup>29</sup> besetzten in kürzester Zeit fast alle ernannten und gewählten Positionen, die die philippinische Wahldemokratie zu vergeben hatte. Im Gegenzug waren sie bereit „to ensure Muslim compliance with colonial aims.“<sup>30</sup> Die mit amerikanischer Hilfe aufgebaute fulminante politische Macht übersetzte sich ihrerseits wiederum in wachsende soziale und ökonomische Macht. Alle neuen Ressourcen der Moderne – Landtitel, Produktionsstätten, moderne Bildung, politische

29 Bei einem Datu handelt es sich um einen mit umfassender politischer Macht ausgestatteten lokalen Herrscher, ein führendes Mitglied einer lokalen Aristokratie, deren Mitglieder ihre Herkunft auf den Propheten Mohammad zurückführen und mit Hilfe dieser genealogischen Argumentation die eigene Rolle als politische, ökonomische, soziale und religiöse Elite legitimierten. (Cesar Adib Majul, *The Contemporary Muslim Movement in the Philippines*, Berkeley (Mizan Press), 1985, S. 13).

Ogleich Herrschaft formal letztlich über die Abstammung legitimiert und begründet wurde, erwuchs aus der Praxis eine alternative Begründung durch Führungsqualität: “the regular occurrence of feuds, wars, and succession struggles ensured that the personal attributes of a datu, especially his ability to command fear and deference, remained a key factor in his political success.” (McKenna, a.a.O. (Anm 6), S. 57). Der ideale Datu “acquired recognition ... not because of his elevated rank but as a result of his personal force. That regard for personal power and its projection was often represented in the names of prominent datus. ... supernatural abilities. As with the political skills that secured his position, those abilities were individually acquired, not innately possessed.” (ebenda S. 58).

30 McKenna, a.a.O. (Anm. 6), S. 102.

Verbindungen zur übergeordneten nationalen Ebene der Politik – wurden von den neuen Datus monopolisiert. Gleichzeitig gelang es ihnen mit Hilfe dieser Mittel, traditionelle Ressourcen – Status (maratabat) durch Kauf oder Heirat – zu sichern.

Die Datus nutzten ihre Beziehungen zur amerikanischen Kolonialmacht dazu „to legalize traditional land rights, turning followers into tenants and themselves into landlords. As such they were able to take advantage of the development of commercial agriculture. In the same way, having first option on positions in local government, they were able to reconstitute their traditional authority.“ „By the end of the American period, these same datus had come to occupy much the same position as the big landlords of Luzon and the Visayas, despite continuing cultural differences.“<sup>31</sup> Nicht zuletzt gelang es ihnen, ihre christlichen Counterparts auf der Ebene nationaler Politik wie auch die amerikanische Kolonialmacht glauben zu machen, dass sie die zeitgenössischen Repräsentanten einer „potent and exotic Muslim nobility“<sup>32</sup> seien.

So kam ihnen im Rahmen der Republik wie schon unter kolonialer Herrschaft die Aufgabe zu den muslimischen Widerstand zu kanalisieren und bestmöglich zu neutralisieren. Dafür wurden sie über lange Jahre auch dann noch durch Wahlen in ihren Ämtern bestätigt, als die Bevölkerungsmehrheiten schon längst christlich geworden waren. Die christliche Rationale war, ähnlich der der früheren amerikanischen Kolonialmacht, relativ einfach: Datus als Amtsinhaber garantierten eine höchstmögliche Gefügigkeit der muslimischen Bevölkerung in bezug auf alle von der Verwaltung angeordneten administrativen Akte. Die Kontrolle und Einbindung der Datus wurde dabei durch eng mit ihnen verbündete christliche Partner und durch ihre Einbindung in komplexe Patronagenetzwerke sichergestellt. Man war bestrebt, die individuellen und familialen Interessen der mächtigen muslimischen Datus bestmöglich zufrieden zu stellen. Derartige Arrangements bildeten zwar nicht unbedingt die Regel, waren jedoch häufig genug, um die vielfach prekäre ökonomische und demographische Situation so zu stabilisieren, dass keine Unruhen resultierten.

Oberstes Ziel der neuen Datus war es, die mit viel Mühe (und nicht selten auch mit Gewalteinsatz) gewonnene Machtposition zu stabilisieren und soweit möglich an ihre Nachkommen zu vererben und damit politische Dynastien ins Leben zu rufen. Konsequenterweise bedeutete Machtsicherung für die lokalen muslimischen Eliten vor und nach der Unabhängigkeit zunächst einmal Kollaboration, selbst wenn diese vielfach von Moronationalistischen Untertönen begleitet wurde. Auf der praktischen Ebene lokaler Politik übersetzte sich diese Zielsetzung vielfach in enge politische Zweckbündnisse mit Vertretern christlicher Eliten, in denen das Versprechen muslimischer Kooperation gegen Wahllämter für muslimische Elite-Familien getauscht wurde. In den überwiegend muslimischen Regionen war die hegemoniale Herrschaft der traditionellen Eliten bis zum Ende der 60er Jahre zu keinem Zeitpunkt gefährdet. Die familistische Logik dieser Herrschaft –

31 Jeremy Beckett, *The Datus of the Rio Grande De Cotabato under Colonial Rule*, in: *Asian Studies*, Jg. XV, August-Dezember 1977, S. 46-64, Zitate S. 47.

32 McKenna, a.a.O. (Anm. 6), S. 103.

Allianzen und Fehden – behielten unverändert ihre Gültigkeit auch hinter der Maske der modernen philippinischen Wahldemokratie.

Die Räume konkurrenzloser muslimischer politischer Macht wurden aber Jahr für Jahr kleiner, die christlichen Immigranten gewannen zunehmend an Organisation und begannen die informellen Verträge aufzukündigen. Darüber hinaus führten die von christlichen Eliten vorangetriebene gezielte Teilung großer Provinzen zu einer massiven Reduktion muslimischer territorialer Kontrolle – immer mehr Gebiete wurden so zergliedert, dass zwar ein Teil unter muslimischer Herrschaft verblieb, ein anderer aber an Christen abgegeben werden musste (z.B. 1959 Lanao). Hinzu kommt, dass ab Mitte der 60er Jahre (nach dem ersten Wahlsieg Marcos) ein immer erbitterter Kampf zwischen Liberalistas und Nacionalistas<sup>33</sup> um jeden Posten tobte und viele lokale muslimische Notablen – wie Udtug Matalam und Salipada Pendatun in Cotabato oder aber die mächtigsten politischen Familien Alonto und Lucman im benachbarten Lanao del Sur – nicht der Partei des Präsidenten angehörten. Der Präsident unterstützte die lokalen Gegenspieler der Amtsinhaber, vielfach selbst Muslime, wie Ali Dimaporo in Lanao oder die gegen Pendatun gerichtete Ampatuan-Sinsuat Allianz, in einzelnen Regionen aber auch Christen, noch dazu vielfach christliche Hardliner. Etliche dieser Aktionen wurden im Rahmen einer Verschwörungstheorie interpretiert, wonach es den konservativen christlichen Politikern darum gehe, die Macht nunmehr vollständig an sich zu reißen. In diesem Kontext erschien der Wahlsieg (fast) aller christlicher Kandidaten bei den Wahlen von 1971 in Lanao del Norte als bedrohliches Omen. In der Nachbarregion Cotabato kämpfte Salipada Pendatun um sein politisches Überleben, da die Nacionalistas auch hier endgültig gewillt schienen, den Gouverneursposten zu erringen. Hierzu schickten sie mit Carlos Cajelo einen christlichen Kandidaten, noch dazu einen aktiven Polizeioffizier, ins Rennen. Cajelo konnte sich aber als Neuankömmling der Stimmen der „alteingesessenen“ Christen nicht sicher sein, die traditionell für muslimische Gouverneure gestimmt hatten, da sie davon ausgingen, dass diese die Muslime am besten kontrollieren könnten. Von daher war für Cajelo alles von Nutzen, was die christliche Mehrheitsbevölkerung und die muslimische Minderheit auseinanderbringen konnte. Es ist unbewiesen, aber sehr wahrscheinlich, dass Cajelo der politische Kopf hinter der Gewalt-Welle war, die die Region vor den Wahlen erschütterte – und nach seinem Wahlsieg schlagartig endete.<sup>34</sup>

Die oft gewaltförmig ausgetragenen Konflikte zwischen christlichen und muslimischen, aber auch zwischen konkurrierenden muslimischen Elitegruppierungen setzten

33 Bei „Nacionalistas“ und „Liberalistas“ handelt es sich um die zwei großen Parteien, die die Politik sowohl in der Commonwealth Ära, als auch in der Dritten Republik (1946-1972) bestimmten. Ideologische Unterschiede finden sich kaum, Mitgliedschaft folgte weitestgehend opportunistischen Erwägungen.

34 Die Region Cotabato führt auch die offizielle Gewaltstatistik der Wahlen von 1971 an: hier starben 19 Menschen (wobei das Gros der politisch motivierten terroristischen Gewalt der Ilaga in diese Statistiken keinen Eingang gefunden haben dürfte). Prominent sind weiterhin die Regionen Ilocos Sur und Sulu (jeweils 17 Tote), sowie Cavite, Cagayan (jeweils 13 Tote) und Lanao del Sur (11 Tote). Die offiziellen Zahlen sind freilich mit einiger Vorsicht zu verwenden, taucht doch die von Gewalt gezeichnete Region Lanao del Norte mit nur einem Toten und einem Verletzten erst auf Platz 41 der Liste auf (Filemon V. Tutay, Bloodiest Election Yet, in: Philippines Free Press, 20.11.1971, S. 4f, 40).

den Schlusspunkt einer Entwicklung des „wahrgenommenen Verfalls“ muslimischer Politik und resultierten direkt in der politischen Aktivierung muslimischer Gegeneliten, die sowohl den aus ihrer Sicht hegemonialen christlichen Neo-Kolonialismus, als auch die Korruption, Dekadenz und politische Wirkungslosigkeit der eigenen etablierten muslimischen Elite angriffen. In den 60er Jahren war es mehr als augenscheinlich geworden, dass politisches Handeln innerhalb des Systems, im Rahmen lokaler, regionaler oder nationaler politischer Institutionen des demokratischen Staates keine signifikanten positiven Ergebnisse für die bedrängten Moros zeitigen konnte, dass mit Appellen, Drohungen und Alltagshandeln der dramatische mehrdimensionale Marginalisierungsprozess nicht aufgehalten werden konnte.

Nichtsdestoweniger gilt es Anfang des 21. Jahrhunderts festzuhalten, dass im philippinischen Süden, nicht anders als in vielen anderen Regionen der Philippinen das Phänomen der „politischen Familie“ bzw. der „Familiendynastien“ nicht nur die Marcos-Diktatur unbeschadet überlebte, sondern in der neuen Republik unter den Präsidenten Aquino und Ramos wieder zur alten Bedeutung zurückfand. Im muslimischen Süden stehen die Namen Dimaporo, Sinsuat, Matalam und Ampatuan, Tulawie und Anni stellvertretend für eine beträchtliche Zahl von muslimischen Familien, „who have managed to survive ... colonial regimes, a democratic republic, the Marcos regime, and the return to parliamentary government of the late 1980s.“<sup>35</sup> Anfang des neuen Jahrtausends ist ihre Macht immer noch ungebrochen, auch wenn sich die Mittel und Strategien zur Absicherung der Herrschaft partiell geändert haben. Den meisten dieser Familien gemein ist, dass sie *nicht* zur traditionellen muslimischen Aristokratie gehören, sondern sich ihre hegemonialen Stellungen gegen Ende der spanischen und während der amerikanischen Kolonialzeit erkämpft haben. Durchgängig handelt es sich um Familien, die nicht die von den Moro-Nationalisten herausgestellte Tradition des Widerstands verkörpern, sondern eine zumindest genauso prominente (aber gern vergessene) Tradition der Kollaboration. Ihnen zur Seite getreten sind neue Bosse<sup>36</sup>, bei denen es noch nicht sicher ist, ob es ihnen gelingt, ihre eigene Macht an die nachfolgende Generation weiterzugeben.

35 Jeremy Beckett, Political Families and Family Politics among the Muslim Maguindanaon of Cotabato, in: Alfred McCoy (Hg.), *An Anarchy of Families*, Madison (University of Wisconsin), 1994, S. 285-309.

36 Zum Phänomen des Bossismus und Familismus siehe den Klassiker dieser theoretischen Perspektive auf die philippinische Politik: Carl Landé, *Leaders, Factions and Parties: The Structure of Philippine Politics*. New Haven (Southeast Asian Studies, Yale University), 1965. Weiterführend siehe z.B. McCoy 1994 ebd., 1994; John T. Sidel, *Coercion, Capital, and the Post-Colonial State: Bossism in the Postwar Philippines*, (Ph.D. dissertation, Cornell University), 1995; knapp z.B. in: Eva-Lotte E. Hedman, John T. Sidel, *Philippine Politics and Society in the Twentieth Century*, London/New York (Routledge), 2000, Kap. 5; Benedict J. Tria Kerkvliet, *Toward a More Comprehensive Analysis of Philippine Politics: Beyond the Patron-Client Factional Framework*, in: *Journal of Southeast Asian Studies*, Jg. 26, Nr. 2, September 1995, S. 401-419. Speziell zu muslimischen Elitefamilien siehe z.B. Jeremy Beckett, *Political Families and Family Politics among the Muslim Maguindanaon of Cotabato*, in: McCoy 1993 ebd., S. 285-309, Jeremy Beckett, *The Datus of the Rio Grande De Cotabato under Colonial Rule*, in: *Asian Studies*, Jg. XV, August-Dezember 1977, S. 46-64, Eric Gutierrez, *In the Battlegrounds of the Warlord*, in: Eric Gutierrez et al., *Rebels, Warlords and Ulama: A Reader on Muslim Separatism and the War in the Southern Philippines*. Quezon City, Philippines (Institute for Popular Democracy), 2000, S. 39-84, Francisco L. Gonzales, *Sultans of a Violent Land*, in: Eric Gutierrez et al., ebenda, S. 87-143.

## 3.2 Nationalistische und islamische Gegeneliten

In der aufgeladenen Situation der späten 60er Jahre schlossen zwei in ihrer Genese fundamental verschiedene Gegeneliten ein Bündnis, durch das die politische Ordnung Mindanaos, aber auch der Philippinen als Ganzem fundamental verändert wurde: junge, sozial-reformerisch- bzw. sozialrevolutionär-nationalistische und Islam-orientierte, muslimische Intellektuelle. Mit dieser den Anfang der 70er Jahre auf der politischen Bühne auftretenden neuen Moro-Elite gewinnt der Moro-Nationalismus ein fundamental anderes Gesicht.

### 3.2.1 Die Vorgeschichte: Traditioneller Muslimischer Nationalismus

Entstanden ist die kollektive Identität als Moros als Fremdzuschreibung durch die spanische Kolonialmacht, die damit die ihr feindlich gegenüberstehenden Eingeborenen muslimischen Glaubens begrifflich fasste, die sich selbst jedoch nicht im geringsten als „eine“ Gruppe verstanden.<sup>37</sup> Vor der Folie der noch aus der spanischen Kolonialzeit stammende Fremdzuschreibung als „Moro“ resultierte in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts die ungehemmte „Invasion“ christlicher Siedler tatsächlich in einem wachsenden Selbstbewusstsein als Nicht-Christen. Alte Bilder der christlichen Kolonialmacht Spanien, die über Jahrhunderte versucht hatte, den Widerstand der Moros zu brechen, wurden auf die neuen Herren in Manila übertragen, eine neue kollektive politische Identität entstand auf einer (teilweise imaginierten) Tradition des Widerstands gegen christliche Fremdherrschaft.<sup>38</sup>

Diese Tradition des Widerstands lässt sich ebenso wie ihr Gegenstück die Kollaboration, bis in die Endphase spanischer Kolonisierung zurückverfolgen. Ihren ersten modernen, in nationalen und staatlichen Kategorien verankerten Ausdruck fand sie in der Ablehnung des Beitrittsangebots der philippinischen Revolutionsführer 1896 durch die muslimischen Eliten Sulus und Mindanaos und die Proteste gegen den Einschluss von Mindanao und Sulu in die Territorien, die von Spanien an die USA nach dem verlorenen Krieg abgetreten wurden. Anders als der Rest der Philippinen, wo der Widerstand gegen die neuen Kolonialherren von kurzer Dauer war, blieb Mindanao und Sulu bis 1913 unter militärischer Kontrolle. Der von den US-Truppen ohnehin äußerst brutal geführte Krieg, nahm im Süden in Teilen die Dimension eines versuchten Völkermords an.

Für die spätere Politik eminent einflussreich wurde die Vision des wohl besten zeitgenössischen Kenners der Moros und ihrer Zivilisation, Najeeb Saleeby. Saleeby, ursprünglich als Arzt mit der Armee ins Land gekommen, avancierte in kurzer Zeit zum Beauf-

37 Sehr gut ist der Artikel von Samuel K. Tan, *Unity and Disunity in the Muslim Struggle*, in: *Asian Studies*, Hg. XI, Nr. 3 December 1973, S. 110-134, der viele „Ursprungsmythen“ und retrospektiv imaginierte Bilder einer umfassenden, im Widerstand geeinten Gemeinschaft der Moros kritisch hinterfragt.

38 Hier kann nicht auf die vielen sog. „Moro-Kriege“ eingegangen werden, die das Fundament der Tradition bilden. Lediglich die politische Dimension in der Moderne wird knapp umrissen, da sie von Bedeutung ist für die politischen Forderungen aller Moro-Gruppen.

tragten für Moro-Angelegenheiten (Agent for Moro Affairs) und später zum Leiter der Schulen der Moro-Provinz. Sein Konzept der Entwicklung zur Demokratie basierte darauf, zunächst die vielfältigen ethno-kulturellen Gruppen, in die die Muslime aufgespalten waren, durch die übergeordnete Kategorie des Moro zu ersetzen. Die beste Möglichkeit der langfristigen Nationalisierung und Entwicklung dieser Stämme sei es, sie zunächst unter ihre traditionellen Führer, die Datus, zu einen. Die muslimische Religion sollte hierbei bewusst gefördert werden, da sie ein zentrales einigendes Band darstelle. In der Folge würden die Moros, einem „natürlichen Prozess der Imitation überlegener Praktiken“ folgend, Schritt für Schritt die neuen amerikanischen Ideen übernehmen.

„An enlightened Moro community, wisely guided by efficient American officials, would undoubtedly work out its own destiny, ... would gradually rise in wealth and culture to the level of a democratic [meaning Philippine Christian] municipality“<sup>39</sup>.

Wie schon Ralph McKenna bemerkt, umreißt Saleeby damit

„nothing less than the colonial genesis of Morohood. ... Saleeby proposes the creation of Muslim unity for the sole purpose of propelling Philippine Muslims along a path of development parallel to that of Christian Filipinos in order to prepare their eventual integration into an inevitable postcolonial Philippine nation.“<sup>40</sup>

Zwei miteinander verknüpfte Prozesse kennzeichneten die Ära direkter amerikanischer Herrschaft: zum einen wurde die Herrschaft der traditionellen Elite nicht untergraben, sondern durch die koloniale Politik sogar noch gestärkt, ein legitimatorisches Band als muslimische Herrscher für die vielen größeren und kleineren Datus geschaffen und deren Recht auf Führung daran geknüpft. Gleichzeitig entwickelte diese zunehmend integrierte Elite ein kollektives Bewusstsein als Muslime, das in vielerlei Hinsicht inkompatibel mit dem des Philippino erschien, insoweit dieser zu wesentlichen Teilen christlich konnotiert war.

Trotz ihres anfänglichen Widerstandes hatte die Moro-Elite sehr schnell die amerikanische Suprematie und das zumindest temporäre Recht der USA auf Herrschaft über Mindanao und Sulu akzeptiert. Sie akzeptierte jedoch nicht, dass Mindanao und Sulu als Teile der Philippinen gelten sollten, sondern stellte wiederholt den eigenständigen Charakter der Bevölkerung und die eigenständige Geschichte heraus. Eine Eingliederung als Minderheit in einen philippinischen Staat lehnte sie kategorisch ab. Schon 1921 formulierte „das Volk des Sulu-Archipels“ (the people of Sulu) eine Petition an den Präsidenten der USA, in der es unmissverständlich heißt:

„The Filipino people in the northern provinces of the Philippine Islands has no right to force their government upon the inhabitants of these parts, inhabited from the time immemorial by our own people, and to include our territory in theirs, and ... it would be an act of great injustice to cast our people aside, turn our country over to the Filipino people in the

39 Najeeb M. Saleeby, *The Moro Problem: An Academic Discussion of the History and Solution of the Problem of the Government of the Moros of the Philippine Islands*, Manila (Bureau of printing), 1913, S. 13.

40 McKenna, a.a.O. (Anm. 6), S. 106.



North to be governed by them, without our consent, and the thrust upon us a government not of our own people, nor by our own people, nor for our own people ...<sup>41</sup>

Konsequenterweise wird gefordert,

„Whether or not independence is granted by congress of the United States of America to the Northern Provinces of the Philippines, it is [the] desire of the people of Sulu that the Sulu Archipelago be made permanent American territory of the United States of America ...<sup>42</sup>

Nur drei Jahre später folgte eine zweite Deklaration, in der der Befürchtung Ausdruck gegeben wird, dass die USA die gesamten Philippinen in die Unabhängigkeit entlassen und damit zulassen könnten, dass damit ein Staat geschaffen würde „under which the Mohammedan or Moro Nation would be destroyed or placed under a galling yoke.“<sup>43</sup>

Drohend heißt es in dieser Deklaration, dass

„we have pledged ourselves by the most solemn oath known to Mohammedans, to die rather than submit to domination by Christian Filipinos from the north, and, if necessary, to die in order that the United States Congress, which therefore has lent a deaf ear to our petitions, may now hear us.“<sup>44</sup>

Eine weitere Petition von mehr als 100 Datus an President Roosevelt folgte 1935, doch die USA blieben auf beiden Ohren taub und entließen ihre philippinischen Territorien 1946 als Ganzes in die Unabhängigkeit. Amerikanischer Einschätzung nach war das Moro-Problem im wesentlichen eines der Vergangenheit<sup>45</sup> – ein Fehlurteil, das auch die nationale philippinische politische Elite teilte. So argumentierte der philippinische Präsident Quezon 1936:

„Considering the marked advancement in the civilization and general progress of the inhabitants of the special provinces, the so-called non-Christian problem has been reduced to one of solidification and development.“<sup>46</sup>

In gewissem Sinn hätte Quezon recht behalten können, wenn nicht die 1950er und 1960er Jahre einen globalen um das Selbstbestimmungsrecht der Völker und eine gerechte Weltordnung zentrierten Diskurs auf der einen und eine gleichermaßen regionale Grenzen sprengende Renaissance des Islam auf der anderen Seite gebracht hätte. Im ersten Diskurs über Selbstbestimmung wendete sich die früher gegen die Kolonialmächte vorgebrachte Forderung zunehmend gegen hegemoniale ethnische oder religiöse Gruppen in den neuen Staaten selbst. „Nationale Minderheiten“ stellten diesen sie oft benachteiligenden Status

41 Der (fast) vollständige Text dieser „Petition to the President of the United States of America from the People of the Sulu Archipelago“ aus dem Jahr 1921 ist abgedruckt in: Salah Jubair, *Bangsamoro: A Nation under Endless Tyranny*, Kuala Lumpur (IQMarin SDN BHD), (3te Aufl., ursprgl. 1984), 1999, S. 293-297, Zitat S. 293.

42 Ebenda, S. 294.

43 A Declaration of Rights and Purposes Adressed to the Congress of the United States of America, 1924 abgedruckt in: ebenda, S. 298-303, Zitat: S. 298.

44 Ebenda, S. 300.

45 So z.B. Sidney Glazer, *The Moros as a Political Factor in Philippine Independence*, in: *Pacific Affairs*, Hg. 14, Nr. 1, März 1941, S. 78-90.

46 Quezon Message to the First National Assembly, 16.7.1936, zitiert nach ebenda, S. 86.

nicht nur in Frage, sondern reinterpretierten sich selbst als Nationen im Kampf um die Verwirklichung ihres Rechts auf Selbstbestimmung. Ideologisches Fundament für den Aufbau entsprechender Ideologien war nicht selten eine umgeformte Klassen- bzw. Imperialismustheorie, durch die sich diese Forderung nach nationaler Selbstbestimmung mit Forderungen nach einem drastischen (z.T. revolutionären) Umbau der sozialen Ordnung innerhalb der Länder als Ganzen, aber auch innerhalb der imaginierten unvollendeten, weil noch staatenlosen, Nationen verband. Für nicht wenige Muslime besonders attraktiv war die Propagierung des Islam als einer umfassenden Lebensform und damit eben auch als einer politischen Ordnungsform, die um Kernbegriffe von Gerechtigkeit und Wohlfahrt kreist und mit der transnationalen Gemeinschaft aller Gläubigen (Ummah) eine beeindruckende kollektive Identität, eine Fiktion von Größe und ein normatives Gegenmodell zum vielfach delegitimierten westlichen Modell zu geben versprach.

### *3.2.2 Islamische Intellektuelle und neuer Klerus*

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet Mitglieder dieser beiden Gruppen, Absolventen philippinischer Universitäten und höherer islamischer Lehranstalten, sich radikal gegen den philippinischen Staat wenden würden, während ihre „traditionellen“ Väter letztlich trotz manchem Widerstand als funktionierende Rädchen den politischen und ökonomischen Motor des Systems am Laufen gehalten hatten. Die neue Gegenelite brachte weitere Fundamente zur Legitimation eigener Führungsansprüche in die lokale Politikarena ein – es zählte nicht mehr nur faktische Herrschaft oder Abstammung. Sie forderte Mitsprache entweder als Vertreter einer reineren islamischen Lehre, als „Schriftgelehrte“, die der Tradition den korrekten (wahren) Islam gegenüberstellte, oder aber als (selbsternannte) Repräsentanten des Volkes der Moro, die dessen Interessen sowohl gegen die christlichen Philippinen als auch gegen die ausbeuterischen alten Eliten durchzusetzen verpflichtet waren.

Es waren die Chancen der Moderne, die eine größere Zahl von philippinischen Muslimen in den Nahen Osten geführt hatte, von wo sie mit neuer Autorität ausgerüstet nach wenigen Jahren als Islamgelehrte zurückkehrten. In der bis dahin auf den Datu orientierten Welt wurden sie als eine neue Art von religiösen Spezialisten begriffen und folgerichtig auch nicht mit den traditionellen Titeln des „Guru“ sondern mit dem bis dahin unbekanntes des „Ustadz“ angedet. In den von ihnen gegründeten Schulen wurden fundamentale Neuerungen eingeführt. Der Koran sollte nicht mehr nur auf Arabisch rezitiert, vielmehr sollte er verstanden und ausgelegt werden. Während früher die Vorbeter als Anhängsel des Datu galten, ja in den meisten Fällen selbst Familienmitglieder waren, begann diese enge Verbindung zu bröckeln, je mehr die neuen Ustadz die Freitagsgebete dazu nutzten ein alternatives Weltbild zu propagieren, innerhalb dessen auch die großen Familien auf das Recht und die Wohlfahrt der Bevölkerung verpflichtet wurden.

Klugerweise zielte der neue Klerus nicht direkt auf den tradierten Herrschaftsmythos, der den Adeligen ein unhinterfragtes Recht auf Herrschaft gewährt, da sie sich durch solch einen radikalen Schritt aller Wahrscheinlichkeit nach von den meisten ihrer potenziellen Unterstützer entfremdet hätten. Statt dessen gingen sie den Umweg über die normative Bindung aristokratischer Herrschaft auf das Recht. Dieser Normenwandel war deutlich

leichter zu initiieren, gleichzeitig wurde offensichtlich ungerechte Herrschaft damit als illegitim charakterisiert, auch wenn sie von Aristokraten ausgeübt wurde.

Diese neue Gruppe von Islamgelehrten bildete in den Jahren der Genese des bewaffneten Widerstands seit den späten 60er Jahren und während der späteren bewaffneten Rebellion ein wichtiges Bindeglied zwischen der allgemeinen Bevölkerung und den im Dschungel operierenden Guerilla.

Viele religiöse Führer (Ulama) arbeiteten in der öffentlichen Arena der Moscheen und Religionsschulen mit dem Ziel eine Islamisierung der lokalen Gesellschaft nicht nur gegen die Autorität der Zentralregierung, sondern auch gegen die traditionellen Eliten durchzusetzen. In den 70er und 80er Jahren verliefen die Fronten auf lokaler Ebene nicht allein zwischen Christen und Muslimen, wie die Kategorie des ethno-kulturellen Konflikts suggeriert, sondern auch zwischen konkurrierenden muslimischen Eliten. In den 80er kämpften diese, wie McKenna am Beispiel Cotabatos herausarbeitet,

„almost entirely in cultural arenas but with the same final stakes as in the armed rebellion – the right to rule Muslim Cotabato. Unlike the armed rebellion in Cotabato, it was an above-ground ideological struggle over nothing less than the moral authority to command Cotabato Muslims. For the first time in the history of Cotabato a consolidated Muslim counterelement challenged in public (though not traditionally political) arenas the political legitimacy of the dato establishment.“<sup>47</sup>

Die radikaleren Ulama, die nicht länger mit dem Kompromiss der de facto Akzeptanz tradierter Herrschaftsformen leben wollten, nahmen Ende der 60er Jahre aktiv am Aufbau politischer Organisationen teil, die dann nur wenige Jahre später das Fundament der Guerilla bildeten. Viele von ihnen blieben bei den Rebellen, manche, wie Hashim Salamat wurden zu prominenten Rebellenführern. Hashim Salamat repräsentiert den Typus des islamischen Revolutionärs, der zwar durchaus auf die nationale Selbstbestimmung der Moros abzielt, die Revolution aber vor allem in religiösen Termini als Revolution der Muslime und als Revolution zur Durchsetzung einer muslimischen Ordnung konzeptionalisiert.

### 3.2.3 Die nationalistischen Intellektuellen

Wie im Fall der jungen islamischen Intellektuellen, die sich gegen die traditionellen Eliten stellten, kamen auch die nationalistischen Intellektuellen teilweise aus traditionellen Elitfamilien. Daneben gibt es jedoch auch eine größere Zahl von Personen aus bescheideneren Verhältnissen, die mit Hilfe von Regierungsstipendien die Möglichkeit zu einem Universitätsstudium an einer der großen Universitäten der Philippinen in Manila erhielten. Die ersten Muslime, denen diese Chance geboten wurde, kamen schon in den 30er Jahren nach Manila zum Studium, um nach ihrer Rückkehr in den Süden ihre erworbenen Kenntnisse zum Zweck der (Auto-)Modernisierung der muslimischen Eliten bestmöglich einzusetzen. Mitte der 50er Jahre wurde das bis dato schmale Programm massiv ausgeweitet, so dass die Zahl der Stipendien steil von 109 im Jahr 1958 auf 1.210 im Jahr 1967

47 McKenna, a.a.O. (Anm. 6), S. 199.

anstieg. Viele von ihnen erfuhren erst in der christlichen Kapitale der Philippinen, „the magnitude of popular anti-Muslim bias“.<sup>48</sup> Für die meisten von ihnen bildete das Jahr 1968 eine Wasserscheide des politischen Bewusstseins. In diesem Jahr ereignete sich das Jabidah Massaker, einer der zentralen symbolischen Ankerpunkte des modernen Moro-Nationalismus.

Im Sommer des Jahres 1968 gab der Oppositionspolitiker Benigno Aquino bekannt, dass die philippinischen Streitkräfte im Geheimen muslimische Freiwillige rekrutiert und ausgebildet hatten, die zu gegebener Zeit nach Sabah, die Ostprovinz des Nachbarlandes Malaysia, infiltriert werden sollten, um dort einen Staatsstreich durchzuführen und dass mehrere Dutzend von ihnen von ihren christlichen Offizieren umgebracht worden waren.<sup>49</sup>

Die bis dato eher unauffällige muslimische Studentengemeinde in Manila geriet in Bewegung, wie auch die philippinischen Muslime, die an muslimischen Lehranstalten in Ägypten studierten. Sie versammelten sich zu Demonstrationen und gründeten eine Vielzahl von Organisationen, die sich die Sache der unterdrückten Muslime auf die Fahne schrieben.<sup>50</sup> Erstmals gelang es durch Rekurs auf eine umfassendere gemeinsame Identität als benachteiligte Minderheit die bis dato die philippinischen Muslime trennenden ethnischen Grenzen zu überspringen. Viele Führer der ersten Generation der Guerilla, aber auch viele muslimische Reformpolitiker begannen ihre politische Karriere mit den Demonstrationen gegen das Jabidah-Massaker in Manila: Nur Misuari, Ghadzali Jaafar, Mohagher Iqbal, Abul Khayr Alonto, Macapantan Abbas Jr., Alunan C. Glang, Michael Mastura, Farouk Hussin und Tham Majoorsa.<sup>51</sup> Innerhalb kürzester Zeit verband diese disparate Personengruppe das einigende Gefühl der Erniedrigung als Muslim in den christlichen Philippinen und das identitätsbildende Symbol des Moro-Widerstands. Dar-

48 McKenna, a.a.O. (Anm. 6), S. 140.

49 1963 hatten sich die britischen Kolonialgebiete Sarawak und Sabah zusammen mit Malaya zum neuen Staat Malaysia vereinigt, obgleich die Philippinen historische Ansprüche auf Sabah angemeldet hatten. Da Sabah früher angeblich zum Sultanat Sulu gehört hatte und vom Sultan im 19. Jahrhundert an eine britische Gesellschaft nur verpachtet, nicht aber verkauft worden wäre, gehöre dieses Territorium, so die philippinische Argumentation, ohne jeden Zweifel zu den Philippinen und könne daher auch nicht dem neuen Staatsgebilde Malaysia beitreten. Diese Position behielten die Philippinen unverändert auch nach der Gründung des neuen Staatswesens bei. Obgleich Marcos die kritische Position seines Vorgängers Macapagal nach seiner Amtsübernahme 1966 abschwächte und in vielen Bereichen zu einer kooperativen Politik mit Malaysia fand, scheinen die Streitkräfte muslimische Freiwillige rekrutiert zu haben, die der philippinischen Position notfalls auch mit Gewalt zur Durchsetzung verhelfen sollten.

50 Union of Islamic Forces and Organizations (UIFO), Muslim Progress Movement (MPM), Philippine Muslim Nationalist League (PMNL), Muslim Students' Association of the Philippines (MUSAPHIL), Muslim Lawyers' League, Muslim Youth Assembly, Bismillah brotherhood, Al Muslimin Fraternity, Sulu Muslim League.

51 Ihre Pendants in der ägyptischen Hauptstadt sind z.B. Salamat Hashim, Abdulkaki Abubakar, Mahid Mutilan, Ibrahim Abdulrahman und Khalifa Nando (Eric U. Gutierrez, *The Re-imagination of the Bangsa Moro: 30 Years hence.* ([www.ipd.ph/pub/wip/reimagining\\_bangsamoro-e\\_gutierrez.shtml](http://www.ipd.ph/pub/wip/reimagining_bangsamoro-e_gutierrez.shtml)), Jubair, a.a.O. (Anm. 41), S. 148-149; Jubair erwähnt darüber hinaus noch: Omar Pasigan, Salman Sangki, Saleh Loong, Sharif Mohsin Julabbi, Salipada Tamano und Alexander Lucman, die alle etablierten Familien aus dem Kreis der muslimischen politischen Elite entstammen.

über hinaus einte sie ihre Aversion gegen die traditionelle muslimische Elite, die in der Interpretation der jungen Intellektuellen aus Eigennutz die Interessen der Moros verriet und in die eigenen Taschen wirtschaftete. Die muslimischen Intellektuellen

„set aside their differences, imagined and successfully engineered their own project, broke away from traditional elite leadership and firmly established themselves as an alternative. The construction of the ... Moro national identity ... was ... a student-conceived, student-led political project that started in the late 60s.“<sup>52</sup>

### 3.2.4 Vom Protest zur revolutionären Organisation

Die vielen jungen muslimischen Organisationen in Manila bildeten zwar einen idealen organisatorischen Rahmen für die Konstruktion dieser neuen kollektiven Identität im Diskurs, waren aber für die Entwicklung einer kleinen, disziplinierten Organisation, die als Basis des Kampfes um die Durchsetzung dieser Identitätsansprüche erfolgreich sein konnte, gänzlich ungeeignet. Hier kam den jungen Aktivisten der Zufall in Form traditioneller Politiker zu Hilfe. Die Kongressabgeordneten Salipada Pendatun (Cotabato) und Rashid Lucman (Lanao del Sur), beides Liberalistas, sahen ihre politische Position durch den aggressiven Wahlkampf der Nacionalistas bedroht.<sup>53</sup>

Da viele Politiker ihre Wiederwahl durch Privatarmeen absicherten und diese allenthalben ausgebaut wurden, entschlossen sich auch Pendatun und Lucman 1969, ihre politische Schlagkraft durch den Aufbau einer neuen Streitmacht deutlich zu erhöhen. Die beiden „saw the creation of a well-trained and armed force, whose instructions and supplies they did not have to finance and whose existence they could deny, as a useful new resource in a mixed political strategy.“<sup>54</sup> Lucman<sup>55</sup> war mit dem Regierungschef des benachbarten malayischen Gliedstaates Sabah, Tun Mustapha, einem ethnischen Tausug mit vielen Verwandten auf Sulu, befreundet. Nach dem Jabidah-Massaker erklärte sich Mustapha bereit, muslimische Rekruten für Lucmans Guerilla-Einheiten zu trainieren. Beim angeworbenen Personal handelte es sich jedoch, anders als bei Privat-Armeen üblich, nicht um randständige Existenzen, sondern zu einem großen Teil um politisch hoch motivierte junge muslimische Intellektuelle, die Lucman aus Manila kannte. Unter ihnen war auch der spätere Führer der MNLF Nur Misuari sowie der Sohn Lucmans. Ende 1969

52 Gutierrez, ebenda.

53 In Cotabato unterstützten die Nacionalistas die gegen Pendatun gerichtete Allianz der Sinsuat- und Ampatuan-Familien und in Lanao del Sur wurde Lucman durch die aggressiven politischen Handlungen des Kongressabgeordneten der Nachbarprovinz Lanao del Norte, Ali Dimaporo, bedroht, der 1966 von den Liberalistas zu den Nacionalistas gewechselt und seither zum engen Verbündeten von Präsident Marcos geworden war.

54 McKenna, a.a.O. (Anm. 6), S. 148-149.

55 Lucman war mit Sicherheit kein Revolutionär, sondern kann durchaus als typisches Beispiel eines traditionellen Politikers gelten: er verdiente gut an der Kontrolle über die Vergabe von Holzeinschlagskonzessionen, hatte eine offiziell registrierte Privatarmee und eminent gute Kontakte im In- und Ausland, die er bestmöglich für seine Interessen zu nutzen verstand (Lela Garner Noble, *The Moro National Liberation Front in the Philippines*, in: *Pacific Affairs*, Hg. 49, Nr. 3, Herbst 1976, S. 405-424, Zitat: S. 411).

nahmen 90 Rekruten das Training in Malaysia auf.<sup>56</sup> Organisatorisch wurde das Unterfangen unterfüttert durch die Gründung der Bangsa Moro Liberation Front (BMLO)<sup>57</sup> im Jahr 1970, deren Führungsgremien sich aus Mitgliedern mehrerer prominenter, aber von Nationalista-Konkurrenten politisch bedrängter Familien zusammensetzte. Neben ihnen finden sich muslimische Prediger und der spätere Führer der MNLF Nur Misuari, wie auch sein Kontrahent Hashim Salamat. Die BMLO sollte als Dach für alle anderen muslimischen Organisationen fungieren. Vermutlich wollte Lucman sie auch nutzen, um die aufzubauende Streitmacht später kontrollieren zu können.

Misuari und einige andere Teilnehmer dieses Unterfangens aber spielten ein doppeltes Spiel. Misuari, der schon 1967 die Philippine Muslim Nationalist League gegründet hatte und auch als Herausgeber ihres Organs, der Philippine Muslim News zeichnete, wusste, dass er sich zumindest für eine Übergangszeit an Vertreter des muslimischen Establishments anschließen musste, „who had the resources necessary to forward action programmes.“<sup>58</sup>

Die Allianz mit Lucman und Pendatun bot ihnen all das, über das sie unabhängig davon nicht hätten verfügen können: finanzielle Ressourcen, politische Patronage, persönliche Beziehungen zu einflussreichen Politikern, einen organisatorischen Rahmen innerhalb dessen sie die eigene Organisation weiterentwickeln konnten, ein williges Publikum zur ideologischen Indoktrination und ein Grundgerüst von Kadern. Nach ihrer Rückkehr nach Mindanao engagierte sich das Gros in der Jugendabteilung der von Datu Udtug Matalam gegründeten MIM, wo sie weitere Gefolgsleute rekrutierten und rudimentär ausbildeten. Schon 1969 hatten Misuari und andere eine eigene Organisation gegründet, die freilich vorläufig kaum mehr war, als ein Gesprächskreis Gleichgesinnter. Diese Organisation - die Moro National Liberation Front (MNLF) – blieb jedoch bis auf weiteres geheim und trat mit keinerlei Aktionen in Erscheinung. Bis zur Verkündung des Kriegsrechts arbeiteten Misuari und seine Verbündeten innerhalb des von den traditionellen Eliten zur Verfügung gestellten organisatorischen Rahmens, den sie bestmöglich für die Verfolgung eigener Interessen nutzten, traten aber nicht auf der politischen Bühne in Mindanao in Erscheinung. Dass sie mittelfristig in Konflikt mit den etablierten muslimischen Eliten geraten würden, war absehbar, standen sich doch ihre Ziele diametral gegenüber. Während die muslimischen Eliten am Erhalt des bestehenden Systems sozialer Stratifikation auf Mindanao interessiert und für dieses Ziel auch vielfältige Kompromisse mit der nationalen Regierung einzugehen bereit waren, zielten die modernen moro-nationalistischen, aber auch die jungen im Nahen Osten ausgebildeten islamischen Gegebenheiten auf eine revolutionäre Veränderung der Sozialordnung, durch die die muslimische Gesellschaft insgesamt deutlich egalitärer und gerechter werden sollte. Ein MNLF-

56 Von den 90 Rekruten waren 64 (wie Lucman) Maranaos, 15 kamen aus der Sulu-Region und nur 11 aus der Region Cotabato (Jubair, a.a.O. (Anm. 41), S. 151).

57 Zum organisatorischen Aufbau der BMLO siehe detailliert: Norodin Alonto Lucman, *Moro Archives: A History of Armed Conflicts in Mindanao and East Asia*, Quezon City (FLC Press Inc.), 2000, S. 158, Jubair, a.a.O. (Anm. 41), S. 151-152.

58 George, a.a.O. (Anm. 27), S. 199.

Kommandeur erklärte, dass: „Although these people call themselves Muslims, they are a party to the oppression being waged against the Bangsa Moro people. They are our enemies.“<sup>59</sup> Politische Klugheit freilich verbot, dieser Einstellung in der offiziellen Ideologie einen prominenten Platz zuzuweisen. Den Revolutionären der MNLF war sehr wohl bewusst, dass das Ideal der muslimischen Gesellschaft für das Gros der Muslime untrennbar mit der Bindung an die Führung durch den muslimischen Erbadel verbunden war.

## 4. Der Verlauf der Moro-Rebellion: das Zusammenspiel von Gewalt, Kooptation und Verhandlungen

So hatte sich nach dem Jabidah Massaker, nachdem alle Appelle nichts gefruchtet hatten und im Gegenteil einzelne Präsidenten (z.B. Macapagal, der Vater der gegenwärtigen Präsidentin) die ohnehin immense Immigration noch weiter gezielt intensiviert hatten, eine Gegenelite entwickelt, die gleichermaßen die Legitimität der philippinischen Herrschaft über Muslim-Mindanao wie der desavouierten muslimischen Herrscher in Frage stellte, und Willens war radikale Mittel und Strategien des Widerstands anzuwenden.

### 4.1 Kriegerrecht unter Ferdinand Marcos 1972-1986

In einer Phase ohnehin hoher politischer Gewalt, als die Nation politisch scharf gespalten war und Marcos darüber hinaus mit dem Kriegerrecht sämtliche Bahnen legitimen Protests verschlossen hatte, griffen die neuen Gegeneliten für die Unabhängigkeit Mindanaos zu den Waffen. Das Jahr 1972 markiert keinen Umschlag von Frieden zu Gewalt, sondern einen Formenwandel der lokalen politischen Gewalt und eine sprunghafte, quantitative Zunahme.<sup>60</sup> Der Formenwandel resultierte daraus, dass neue Akteure auf der politischen

59 George, a.a.O. (Anm. 27), S. 201-202.

60 Bis 1972 hatten andere „familien-zentrierte“ Varianten gewalthaltiger Politik im muslimischen Süden der Philippinen dominiert, die im Hintergrund der neuen Gewalt auch weiterhin Bestand haben.

Die südphilippinische Gesellschaft lässt sich als eine „feuding society“ charakterisieren. Das Konzept der Fehde bildet insbesondere auch bei den verschiedenen muslimischen Gruppen ein zentrales Ordnungsmuster gesellschaftlicher Interaktion. Auch staatliche Akteure – Bürgermeister, Polizei oder Gerichte – können der Logik der „feuding society“ nicht entkommen, sondern versuchen innerhalb dieser Ordnungsmuster Frieden und Ordnung zu sichern bzw. wiederherzustellen. Damit aber wird dieses Charakteristikum der Gesellschaft zu einem zentralen politischen Phänomen: die Fehdelogik strukturiert gleichermaßen politische Konflikte zwischen Familien, Parteien, staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen und zwischen Staat und Guerilla.

Da Politik zu signifikanten Teilen als Allianzbildung und Konkurrenz von politischen Familien ausgetragen wurde und wird, stellt sich politische Gewalt nicht selten als Familienfehde dar – ein Phänomen, für das die verschiedenen lokalen Kulturen eigene Begriffe, wie Rido (Maranao) oder Pagbunu (Tausug) haben. Eine spezielle moralische Legitimation braucht es für die Gewaltanwendung im Dienst von Familie und Ehre nicht, insoweit als Gewaltanwendung als eine mögliche Strategie der Konfliktbearbeitung gleichberechtigt neben anderen akzeptiert ist. So kommt es, dass „(o)utlaws, criminals, well-known thieves and the ever-present seekers after revenge are admired as persons of strong character who have

Bühne aktiv geworden waren und durch sie die politische Gewalt eine ideologische Unterfütterung bekam. Die neuen Gewaltakteure – zusammengeschlossen in der MNLF – kämpften gleichzeitig an zwei „Fronten“: gegen den philippinischen Staat und gegen die mit ihm kollaborierenden lokalen muslimischen Eliten. Beide Seiten, die in der MNLF zusammengeschlossenen Guerillagruppen wie die staatlichen Sicherheitskräfte, führten einen erbitterten mehrjährigen Krieg, in dessen Verlauf an die 100.000 Menschen ums Leben kamen, ein Vielfaches sein gesamtes Hab und Gut verlor und Hunderttausende zu Vertriebenen im eigenen Land wurden, soweit sie nicht ins Nachbarland Malaysia (Provinz Sabah) flüchteten.

Der militärische Kampf endete wie der politische auf den ersten Blick unentschieden. Die MNLF erhielt zwar große materielle Unterstützung muslimischer Staaten, diese waren jedoch nicht bereit, ihre Forderung nach Unabhängigkeit zu unterstützen. So einigten sich Guerilla und Staat am 26.12.1976 schließlich in Tripoli auf einen Frieden, der den Moros eine umfassende Autonomieregelung zubilligte, die insgesamt 13 Provinzen umfasst hätte, wenn sie in dieser Form jemals umgesetzt worden wäre.<sup>61</sup> Dies aber geschah nicht. Präsident Marcos gelang es die OIC so zu instrumentalisieren, dass sie in der Person von Muhammad Ghadafi, einem von Imelda Marcos persönlich in Tripolis vorgetragenen abgesehenen Kompromissvorschlag zustimmten, den die MNLF jedoch ablehnte. Er wurde nichtsdestoweniger umgesetzt: am 25.3.1977 erklärte Marcos 13 Provinzen zu Teilen einer neuen Autonomiezone (Proklamation No. 1628).<sup>62</sup> Es folgte ein Referendum, in dem die Hauptforderungen der MNLF zur Abstimmung gestellt wurden – alle wurden von der überwiegenden Mehrheit der Wähler abgelehnt, was auch in Anbetracht der christlichen Mehrheiten nicht weiter verwunderlich war. In der Folge wurden, auch auf Druck der etablierten muslimischen Eliten, die sich nicht einigen konnten, zwei getrennte Autonomiezonen etabliert (Presidential Decree 1618), deren Führungsetagen eine nicht unbedeutende Zahl von Patronageposten für all diejenigen Muslime bereithielten, die zur Kooperation mit dem Staat bereit waren.

demonstrated their willingness to seek dangerous situations, or to accept them voluntarily when luck has made them inevitable.“ (Thomas M. Kiefer, *The Tausug: Violence and Law in a Philippine Moslem Society*, New York et.al. (Holt, Rinehart and Winston Inc.), 1972, S. 83).

61 Die MNLF hatte ursprünglich die Eingliederung von ganz Mindanao, Sulu und Palawan, d.h. von 23 Provinzen und 17 Städten gefordert, sich aber in den Verhandlungen in Tripoli mit der deutlich kleineren Zahl zufrieden gegeben. Der ursprüngliche Kompromiss zwischen den Guerilleros der MNLF und der Marcos Regierung, der im Tripoli-Abkommen niedergelegt worden ist, sah vor, dass 13 Provinzen und 9 Städte in das Autonomiegebiet eingebracht werden sollten. Die von Marcos einseitig verkündete Autonome Zone umfasste schließlich 10 Provinzen und 7 Städte (Presidential Decree 1618). Die Aquino-Regierung ließ in 13 Provinzen und 9 Städten eine Volksabstimmung über die Zugehörigkeit zu einer zu gründenden Autonomen Zone vornehmen. Nur in vier Gebieten (Lanao del Sur, Maguindanao, Sulu, Tawi-Tawi) fanden sich Mehrheiten für die Teilnahme, in allen anderen Regionen optierte die Mehrheit der Bevölkerung dagegen, was in Anbetracht der Bevölkerungsverteilung kaum anders zu erwarten war. Die vollständigen Texte aller Verträge zwischen der MNLF und der philippinischen Regierung finden sich z.B. auf der INCORE Homepage (<http://www.incore.ulst.ac.uk>), sowie bei Accord Mindanao ([www.c-r.org/acc\\_min/peace.htm](http://www.c-r.org/acc_min/peace.htm)).

62 Der Text dieser Proklamation findet sich z.B. in: Cesar Adib Majul, *The Contemporary Muslim Movement in the Philippines*, Berkeley (Mizan Press), 1985, S. 126-128.



Die MNLF, die die einseitigen Aktionen von Marcos ablehnte, verlor in den folgenden Monaten und Jahren einen beträchtlichen Prozentsatz ihres lokalen Führungspersonals, die vom Staat vielfach mit Posten und profitablen Lizenzen entschädigt wurden. So gelang es Marcos durch die Integration der gemäßigten muslimischen Elite und eine große Zahl von Überläufern, die MNLF deutlich zu schwächen.

Im Gefolge der Unterzeichnung des Tripoli-Vertrages erfuhr die MNLF eine weitere fundamentale Schwächung, die jedoch der Öffentlichkeit noch über mehrere Jahre verborgen blieb. De facto spaltete sich die Organisation schon ein Jahr nach der Vertragsunterzeichnung in zwei Faktionen, in die von Nur Misuari und in die seines Kontrahenten Hashim Salamat, der mit Misuaris nationalistischem Kurs und seiner Vernachlässigung der islamischen Agenda nicht einverstanden war und versuchte, die Organisation umzusteuern. Er scheiterte jedoch – zum einen an seinem Gegenspieler, dem es gelang Salamat innerhalb der Organisation zu marginalisieren, und zum anderen an der OIC, die auch weiterhin auf Misuari und die nationalistische Karte setzte. Obgleich die Moro Islamic Liberation Front (MILF) offen erst 1984 auftrat, war die Spaltung der MNLF bereits Ende der 70er Jahre vollzogen worden.<sup>63</sup> Nimmt man die gemäßigten Elemente hinzu, die in organisierter Form in die legale Politik zurückkehrten, so war die MNLF im Anschluss an den Tripoli-Vertrag in drei Gruppen zerfallen:

- die vor allem in Sulu prominente, nationalistische und von Nur Misuari, einem ethnischen Tausug, geführte MNLF, die auch die Unterstützung der Organization of Islamic Conference als alleinige Vertretung der Interessen der philippinischen Muslime hatte;
- die weitaus stärker islamisch orientierte, weitgehend in Maguindanao beheimatete und von Hashim Salamat geführte MILF sowie
- die konservative und schnell im politischen System re-integrierte, weitgehend von Maranao dominierte MNLF-Reformist Group (MNLF-RG) unter Leitung von Dimas Pundato.<sup>64</sup>

Vor Ort wurde die MNLF nicht selten auf das Niveau der früher von ihr verachteten und bekämpften halbkriminellen Gangs zurückgeworfen und machte kaum noch durch größere Auseinandersetzungen mit den Streitkräften von sich reden. Prominent waren jetzt „hit-and-run“ Aktionen und Entführungen, mit denen Lösegeld erpresst werden sollte. MNLF und MILF stellten nach der Etablierung der autonomen Zonen bis zum Ende der Marcos-Ära keine signifikante militärische Herausforderung mehr dar. Zwar schien es unmöglich, sie zu vernichten, doch waren sie als Gewaltakteure weitgehend neutralisiert

63 Während Misuari weiterhin in Libyen verblieb, wechselte Hashim Salamat ca. 1979/1980 nach Pakistan. 1984 folgte die offizielle Abspaltung und Benennung der neuen Organisation in Moro Islamic Liberation Front. Hashim Salamat macht die Differenz zur MNLF deutlich, z.B. in einem Brief an den Generalsekretär der OIC: "All Mujahideen under the Moro Islamic Liberation Front (MILF) adopt Islam as their way of life. Their ultimate objective in their Jihad is to make supreme the WORD of ALLAH and establish Islam in the Bangsamoro homeland." (Salamat McKenna, a.a.O. (Anm. 6), S. 208).

64 R.J.May, *The Wild West in the South*, in: Turner/May/Turner, a.a.O. (Anm. 11), S. 130.

und auf das Niveau der vielen kriminellen Banden zurückgeworfen, die die Region unsicher machten. Als effektive politische Akteure waren sie ebenfalls de facto ausgeschaltet, seit es Marcos gelungen war das zumindest implizite Placet der OIC für seine unilateralen Maßnahmen zu gewinnen. In den autonomen muslimischen Zonen addierten sich mehrere parallele Regierungsstrukturen zu einer immer prekären, aber nichtsdestoweniger stabilen lokalen Ordnung: die offiziellen staatlichen Strukturen, eine informelle militärische Ordnung und eine dritte Ordnung, die durch bewaffnete Banden mit unterschiedlicher territorialer Reichweite etabliert und aufrechterhalten wird. Diese überlappenden und konkurrierenden Strukturen resultierten letztlich in einem hohen Maß an Anarchie, anomischer und kaum noch zielgerichteter politischer Gewalt. Obgleich damit die Gewalt an sich, wenngleich auf vermindertem Niveau, Bestand hatte, verlor sie ihre scharfe, weitgehend bipolare Konturierung und zumindest teilweise ihren politischen Charakter. Marcos war es gelungen zumindest eine „Fassaden-Autonomie“ zu errichten,

„with expansive infrastructure, and the revival of the 'royal houses.' These cosmetics were effective insofar as there were Moro politicians willing to be instruments of the prevailing system. ... Indeed, until Marcos's exile to Hawaii, the Moro resistance was considered, for all practical purposes, a minor local problem. The Marcos government believed that the Mindanao conflict was a thing of the past.“<sup>65</sup>

Nichtsdestoweniger blieb das 1972 im ganzen Land eingeführte Kriegsrecht auf Mindanao bis zuletzt in Kraft, obgleich es für alle anderen Gebiete 1981 aufgehoben wurde. Der Grund hierfür lag aber kaum in dem Moro-Widerstand, als vielmehr im Kampf der New People's Army (NPA) und der vielen anderen weitgehend anomischen Gewaltakteure, die diese Region unsicher machten.<sup>66</sup>

65 Eliseo R. Mercado, *The Moro People's Struggle for Self-Determination*, in: Turner/May/Turner, a.a.O. (Anm. 11), S. 159-167, Zitat S. 162-163.

66 Der Kampf der New People's Army, des bewaffneten Arms der kommunistischen Partei (NDF: National Democratic Front), gegen den philippinischen Staat wurde in den christlichen Regionen Mindanaos über Jahrzehnte hinweg mit großer Intensität ausgefochten und weist viele Querbezüge zum Kampf der muslimischen Guerilla auf. Neben den bewaffneten Kräften der Kommunisten und der MILF und MNLF finden sich in den lokalen Gewaltarenen noch eine große Zahl anderer Gewalt ausübender Gruppen, so z.B. die vielfach mit Mitgliedern kultischer Bewegungen bestückten von den Streitkräften aufgebauten zivilen Bürgerwehren (Civilian Home Defense Force, CHDF), die zeitweise eine prominente Stellung in der Kriegsführung gegen die muslimische (aber auch kommunistische) Guerilla innehatten. Daneben gab es mehrere sog. „lost commands“, d.h. kleinere oder größere Streitkräfte- oder Polizei-Einheiten, die auf eigene Rechnung in verschiedensten Kriminalitätsbereichen arbeiteten, gleichzeitig aber der Regierung schmutzige Arbeiten (wie z.B. die gezielte Ermordung von MNLF- und NPA-Sympathisanten) abnahmen. Besonders berüchtigt waren die sog. „Charlie's Angels“ unter dem Kommando des ehemaligen Polizeichefs von Agusan del Sur Carlos Lademora. (siehe May 1992, a.a.O., (Anm. 64), S. 131-132). Nicht zuletzt mischten noch kriminelle Banden, die im Dienst unterschiedlichster Geschäftsinteressen standen, im Spiel der Gewalt mit (einen Einblick in die territoriale Verteilung unterschiedlicher bewaffneter Kräfte in den späten 1970er Jahren gibt Lela G. Noble, *Muslim Separatism in the Philippines, 1972-1981: The Making of a Stalemate*, in: *Asian Survey*, Jg. 21, Nr. 11, November 1981, S. 1097-1114, insbesondere: S. 1106-1108).

#### 4.2 Corazon Aquino 1986-1992: vom kurzen Herbst der Annäherung zurück zum Alltag der gewaltsamen Auseinandersetzung

Die „People's Revolution“ und der Amtsantritt von Corazon Aquino weckten neue Hoffnungen auf einen Friedensschluss zwischen der Regierung und den muslimischen Rebellen, die jedoch sehr schnell zerstoben. Im Oktober 1986 trafen sich Aquino und Misuari persönlich in Jolo auf Sulu, direkt im Anschluss konnte ein Waffenstillstand unterzeichnet werden und Misuari besuchte nach vielen Jahren wieder große Regionen Westmindanaos. Wenig später wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die die philippinische Regierung verpflichtete auf

„the creation of an autonomous region in Muslim Mindanao within the framework of this constitution and the national sovereignty as well as territorial integrity of the Republic of the Philippines.“<sup>67</sup>

MNLF wie MILF fürchteten, dass die daran geknüpfte Verpflichtung, wonach der Kongress einen „organic act“ erlässt, in dem die autonome Region und die sie konstituierenden politischen Strukturen festgeschrieben werden (Artikel X, Section 18), letztlich zu einer Lösung führen würde, die hinter dem Vertrag von Tripoli zurückbliebe und lehnten daher das Verfahren ab. Nichtsdestoweniger wurde die Verfassung im Februar 1987 ratifiziert und ein entsprechendes gesetzgeberisches Verfahren eingeleitet. Der Organic Act wurde im August 1989 von der Präsidentin unterzeichnet und trat anschließend als Republican Act 6734 in Kraft.<sup>68</sup> Aus Sicht der Guerilla hatte der RA 6734 jedoch den gleichen Pferdefuß, den sie schon bei den unilateralen Aktionen von Marcos kritisiert hatten: Zwar wurde eine umfassende Region akzeptiert, auf die das Gesetz angewandt werden würde, doch wurde wieder ein Plebiszit vorgeschaltet, wonach nur die Provinzen und Städte Teil der autonomen Region werden würden, in denen die Mehrheit der Bevölkerung dafür stimmte. Das Ergebnis der Volksabstimmung vom 19.11.1989 ähnelte der vom April 1977: die weit überwiegende Zahl der Regionen und Städte optierte mehrheitlich gegen die Inklusion.<sup>69</sup> So blieb die wenig später gegründete Autonome Region Muslim Mindanao auf nur vier Territorien beschränkt (Maguindanao, Lanao del Sur, Sulu und Tawi-Tawi). Die ARMM bekam eine eigene Exekutive, Legislative und einen eigenen Verwaltungsapparat, die als zusätzliche politische und administrative Ebene zwischen den Provinzgouverneuren und der Zentralregierung zwischengeschaltet wurde, ohne dass jedoch gegenüber den Gouverneuren ein Weisungsrecht geschaffen worden wäre. Die ARMM wurde mit einem eigenen Budget ausgestattet, über das ihre Verfügungsgewalt jedoch beschränkt war: Zum einen mussten lokale Projekte durchgängig mit den nationalen Bürokratien abgestimmt werden, zum anderen handelte es sich beim Budget durchgängig

67 Text der Verfassung von 1986, zitiert nach Eliseo R. Mercado, *The Moro People's Struggle for Self-Determination*, in: Turner/May/Turner, a.a.O. (Anm. 11), S. 159-167, Zitat S. 163.

68 Differenziert zur Entstehung des RA 6734 siehe den Bericht des Mitglieds der für den Entwurf verantwortlichen Kommission Nagasura T. Madale, *The Organic Law for the Autonomous Region in Muslim Mindanao: Contrasting Views*, in: Turner/May/Turner, 1992 ebd., S. 169-183. Darin findet sich auch eine genaue Auflistung der aus Sicht der Guerilla kritischen Punkte des RA 6734 (insbesondere S. 176-177).

69 Für die genauen Zahlen siehe Madale 1992, ebd., (Anm. 67), S. 183.

um Finanzzuweisungen, die vom Nationalen Parlament beständig neu verhandelt wurden. Die ARMM bekam zwar formal “the power to create its own sources of revenue and to levy taxes, fees and charges”<sup>70</sup>, doch blieb dieses Recht in der Praxis bedeutungslos, da die autonom generierbaren Mittel aufgrund der ökonomischen Schwäche der Region minimal waren. Darüber hinaus fehlte es vor Ort an Kompetenz, um politische Planung jenseits von lokalen Lieblingsprojekten auf den Weg zu bringen.

Obgleich mit Zacaria Candao ein erklärter Gegner von Marcos zunächst auf provisorischer und anschließend auf gewählter Basis die Fäden der Macht in der ARMM auf sich vereinte<sup>71</sup>, bedeutete dies keinen fundamentalen Politikwechsel. Vor wie nach der „People's Revolution“ wurde Politik von den gleichen Personen bestimmt, fanden politische Kämpfe zwischen den gleichen Lagern statt, blieben die hinter den offiziellen Strukturen liegenden Muster der Politik unverändert. Auch Reformen wie Candao waren Teil des hegemonialen Systems republikanischer Datu-Politiker und gliederten sich trotz ihrer Nähe zu MNLF bzw. MILF in der Alltagspolitik nahtlos in die traditionellen Patronagemuster ein. Die Ergebnisse waren katastrophal. Schon die ersten Berichte der Rechnungsprüfer kritisieren, dass wegen eines hohen Maßes an Korruption soziale Dienste kaum dort ankommen, wo sie eigentlich gebraucht werden. Viele Projekte blieben unüberprüft, weil die zuständigen Politiker die Sicherheit der Prüfer nicht zu garantieren bereit waren. Auch die Informanten für eine Studie zur Implementation der Autonomiepolitik durch die ARMM-Regierung aus den frühen 90er Jahren waren durchgängig weder bereit sich aufzunehmen noch zitieren zu lassen, wenn „it comes to issues which would indict certain big-time officials of ARMM“<sup>72</sup>.

70 Congressional Planning and Budget Department House of Representatives. Sectoral Budget Analyses: A Supplement to the Analysis of the President's Budget for FY 2003, in: [www.congress.gov.ph/download/12th/budget2003\\_sectoral.pdf](http://www.congress.gov.ph/download/12th/budget2003_sectoral.pdf), S. 57.

71 Candao war zunächst von Aquino als acting Governor von Maguindanao und acting chairman of the Executive Council of the Regional Autonomous Government for Central Mindanao eingesetzt worden. 1988 gewann er die Wahlen zum Gouverneur von Maguindanao. 1990 siegte er gegen den früheren starken Mann von Muslim Mindanao, Ali Dimaporo, bei den Wahlen zum Posten des ARMM-Gouverneurs.

72 Sukarno D. Tanggol, *Muslim Autonomy in the Philippines: Rhetoric and Reality*. Malawi City (Mindanao State University Press), 1993, S. 182.

### 4.3 Fidel Ramos 1992-1998: der Weg zum „Endgültigen Friedensvertrag“ mit der MNLF

Nachdem der neue Präsident Fidel Ramos 1992 die Amtsgeschäfte übernommen hatte, initiierte er binnen kürzester Zeit erste vorbereitende Gespräche mit der von der OIC anerkannten MNLF. Am Ende von beinahe vier Jahren intensiver Verhandlungen und beinahe einem Dutzend Interim-Übereinkommen, an deren Zustandekommen die OIC und insbesondere ihr Ministerial Committee unter der Führung Indonesiens massiv involviert waren, stand der am 2.9.1996 in Manila unterzeichnete „Endgültige Friedensvertrag“ (Final Peace Agreement).

Der Vertrag brachte eine umfassende Neustrukturierung der Arrangements für eine Autonomiezone und einen Zeitplan, an dessen Ende eine umfassende Autonomie stehen sollte. Institutionell findet sich ein deutlicher Wandel, durch den zum einen die ARMM gestärkt und gleichzeitig in eine die südlichen Philippinen umfassende Entwicklungsstrategie integriert werden sollte. In einer ersten Phase von drei Jahren sollten durch den Aufbau einer Special Zone of Peace and Development (SZOPAD) und einer Institution die darin Entwicklungsprogramme koordinieren sollten – das Southern Philippines Council for Peace and Development (hinfort: SPCPD) – im Sinne einer konzertierten Aktion Armut massiv reduziert und Entwicklung deutlich vorangetrieben werden. Das SPCPD sollte als oberstes koordinierendes Organ fungieren, dem alle bestehenden entwicklungspolitischen Bürokratien und Organisationen eingegliedert bzw. untergeordnet werden sollten.<sup>73</sup> Um die demokratische und lokale Kontrolle über die Entwicklungsprojekte und die zugrunde liegende Strategie zu gewährleisten wurde das Executive Council des SPCPD nach „religiösem“ und politischem Proporz besetzt und ihm eine Beratende Versammlung (Consultative Assembly) zur Seite gestellt.<sup>74</sup>

Nach dem Abschluss der ersten Phase des Aufbaus sollte in der Form eines neuen, der lokalen Bevölkerung vorzulegenden Gesetzes eine endgültige Regelung für die politische Organisation und den Umfang der ARMM gefunden werden.

Aus den verschiedensten Gründen ist das mit dem Organic Law von 1989 und dem Friedensvertrag von 1996 verbundene Institutionengeflecht weitgehend gescheitert. Die Schwierigkeiten begannen schon vor der Umsetzung des Vertrages, als die Drohung mehrerer Senatoren und Parlamentsabgeordneter, das Oberste Gericht anzurufen, in einer massiven Verwässerung der dann vom Präsidenten verkündeten Executive Order 371 resultierte, mit der die Institutionen ins Leben gerufen wurden. Einen Großteil der ihnen

73 Hier sind z.B. zu nennen die Southern Philippines Development Authority (SPDA), die regionalen Büros des Office of Muslim Affairs (OMA), die entsprechenden Büros des Office of Southern Cultural Committee, die Task Force Basilan, die Task Force MALMAR zuständig für Zentral-Mindanao, die Sulu Development Task Force, die Special Development Planning Group, in der Experten mehrerer nationaler Ministerien zusammenarbeiteten.

74 Für eine differenzierte Analyse des Friedensabkommens siehe: Kenneth E. Bauzon, *The Philippines: The 1996 Peace Agreement for the Southern Philippines: An Assessment*, in: *Ethnic Studies Report*, Jg. XVII, Nr. 2, Juli 1999, S. 253-277.

im Friedensvertrag zugewiesenen Kompetenzen verloren die SPCPD und die Consultative Assembly schon vor ihrer Gründung. Sie „were too powerless to make an impact. They had very limited funding, no police powers, no control over national projects and programmes that were supposed to be within their remit, and no jurisdiction over significant sections of the bureaucracy in the region.“<sup>75</sup>

Mit dem Vertrag von 1996 und der nachfolgenden Aufbau der neuen politischen Strukturen auf der Meso-Ebene zwischen Manila und den Provinzen und der Kooptation vieler MNLF-Kader in diese Strukturen hatte die Regierung ein zentrales Politikziel erreicht: die MNLF war als Guerilla ausgeschaltet und all ihrer Druckmittel beraubt worden. Den Führern der MNLF gelang es, aus der Retrospektive betrachtet in den Verhandlungen und der nachfolgenden Praxis lediglich ihren Anteil am Kuchen zu sichern. Der Preis dafür war die de facto vollständige Aufgabe ihrer politischen und sozio-ökonomischen Zielsetzungen. Die ehemals führenden MNLF-Kader sind inzwischen nur noch ein Kostenfaktor im System, kämpfen aber nicht mehr gegen das System. Das Gros der traditionellen Eliten, die kurzfristig zugunsten der MNLF-Elite zurückstehen musste, hat inzwischen in weiten Teilen die alten Kontrollpositionen zurückerhalten, und sitzt auch in den neuen Institutionen fest mit im Sattel.

Die erfolgreiche Integration von beinahe 6.000 MNLF Guerilla in die Reihen des Militärs und von 1.750 in die nationale Polizei PNP (Philippine National Police) stellt sicher, dass auch von den niederen Rängen keine Gefahr mehr ausgeht, und das obgleich den mit internationaler Unterstützung aufgelegten Programme zur Rezivilisierung demobilisierter Guerilla nur ein äußerst beschränkter Erfolg beschieden war. So resultierte im Rückblick gesehen der Vertrag von 1996 „in the integration of top MNLF commanders and cadres in high positions in the ARMM structure, while several thousand MNLF members have been absorbed by the AFP and PNP. [But] Beyond this, Mindanao has benefited little from the peace dividend. The SPCPD has not had a noticeable impact on poverty alleviation efforts, in terms of bringing basic services directly to the MNLF communities in particular and the Special Zone of Peace and Development as a whole.“<sup>76</sup>

Obliged durch die Umsetzung des Friedensvertrag von 1996 die größte Guerilla-Gruppe weitgehend demobilisiert wurde und ihre Führer bei den noch im gleichen Jahr abgehaltenen Wahlen eine große Zahl politischer Ämter übernahmen, fand die Gewalt kein Ende. Die zweite große muslimische Rebellenorganisation MILF hatte den Vertrag mit eindeutigen Worten abgelehnt – mit ihr war freilich auch nicht verhandelt worden. Entsprechende Vorstöße waren von Regierungsseite auf informelle Kontakte beschränkt geblieben. Nachdem die Regierung Ramos in offizielle Verhandlungen mit der MNLF eingetreten war, weigerte sich jedoch die MILF-Führung in parallele Verhandlungen einzutreten. Schon 1993 erklärte ihr Führer Salamat Hashim: „The MILF ... will reject any

75 Eric Gutierrez, *The Politics of Transition*, in: *Accord*, Issue 6, 1999, S. 66-67.

76 *Philippine Business for Social Progress 1999*, in: Rafael R. Gomes, Eliseo Mercado et. al., „Peaceful Conflict Transformation“: *Civil Society Responses to the Conflict in Mindanao*, Essen (Focus Asien Nr. 3, Schriftenreihe des Asienhauses), o.J.), S. 14.

attempt by the Philippine government to open separate negotiations with the MILF unless the GRP-MILF talk is finally concluded.<sup>77</sup> Dabei blieb es, was der philippinischen Regierung durchaus entgegen kam, konnte sie so doch möglichen Schwierigkeiten mit der MNLF, die sich als alleiniger Vertreter der Moros verstand, und der OIC, die die gleiche Position einnahm, vermeiden.

Kaum war jedoch absehbar, dass sich Regierung und MNLF einigen würden, ging die Regierung auf die MILF zu. Nach nur zwei informellen Gesprächen 1996 einigte man sich darauf in formale Verhandlungen einzusteigen. Das erste Treffen der technischen Komitees beider Seiten läutete eine mehrjährige Phase intensiver Verhandlungen ein, die durch immer neue Übereinkommen, gemeinsame Verlautbarungen, Resolutionen und Richtlinien, aber auch eine umfassende militärische Offensive der Streitkräfte interpunktiert wurde. In der Einbindung dieser Offensive in die Friedensgespräche findet sich ein erstes Mal ein Muster der paradoxen Koppelung der Gewalt- und Verhandlungsarenen, das später noch mehrfach von den nachfolgenden Administrationen angewandt wurde. Nachdem im Mai 1997 die MILF mit einer größeren Zahl von Anschlägen und Entführungen auf Mindanao in Verbindung gebracht worden war, folgte im Juni eine militärische Offensive, die die Eroberung des zweitwichtigsten Lagers der Guerilla (Camp Rajamuda) zum Ziel hatte. Nach mehreren Wochen gelang es, eine größere Zahl von Rebellen aus der Region zu vertreiben und das Lager einzunehmen. Im Verfolg der Offensive wurden jedoch nach langen Jahren relativen Friedens eine große Zahl von Zivilisten aus ihren Dörfern vertrieben – die Zahlen schwanken zwischen 40.000 und an die 100.000. Zwar wurden die Kampfhandlungen innerhalb weniger Wochen wieder eingestellt, doch kamen die unterbrochenen Verhandlungen bis zum Ende der Amtszeit von Präsident Ramos kaum noch vom Fleck.

#### **4.4 Präsident Joseph Estrada 1998-2001: der Weg zum umfassenden Krieg gegen die MILF**

Bis zum Zusammenbruch der Gespräche in der Folge des von Präsident Estrada im Frühjahr 2000 verkündeten „umfassenden Krieges“ (all-out war) gegen die MILF finden sich über 30 gemeinsame Dokumente, in denen die Verhandlungsparteien eine Annäherung aneinander versuchten. Besonders hervorzuheben ist zunächst das „Agreement of Intent“, das am 27. August 1998 unterzeichnet wurde und in dem beide Seiten die Notwendigkeit einer durch Verhandlung erzielten Übereinkunft betonten, durch die der Konflikt beendet werden sollte. Die neue Estrada-Administration akzeptierte die von ihrem Vorgänger ausgehandelten Übereinkünfte, in dem sie sich verpflichtete „to implement the joint agreements/arrangements previously signed by the Parties' representatives“<sup>78</sup>. Von heraus-

77 Hashim Salamat 1.12.1993, zitiert nach Abhoud Syed M. Lingga, Peace Process in Mindanao: The MILF-GRP Negotiations, Quezon City (Paper read during the Round Table Discussion on Updates on Muslims in Mindanao University of the Philippines), 7.02.2002, in: [www.yonip.com/YONIP/Articles/negotiations.html](http://www.yonip.com/YONIP/Articles/negotiations.html), auch in: [http://moroinfo.com/peace\\_process.html](http://moroinfo.com/peace_process.html).

78 Vertragstext des Agreement of Intent, in: [http://justpeace.net.ph/process/peacetalk/p2000\\_1013\\_03.htm](http://justpeace.net.ph/process/peacetalk/p2000_1013_03.htm)

ragender Bedeutung war eine Übereinkunft vom 10.2.1999, in der beide Seiten beschlossen, dass die gemeinsamen Coordinating Committees on Cessation of Hostilities (CCCH) binnen weniger Tage zusammentreten sollten zum Zweck der „determination and verification of the MILF camps“<sup>79</sup>. Damit wurde die Existenz von Gebieten, die von der Guerilla kontrolliert wurden offiziell anerkannt. Innerhalb weniger Monate folgte die Verifikation der Existenz des Hauptquartiers der MILF in Camb Abubakar und mehrerer anderer Lager.<sup>80</sup>

Anders als die durchgängig mit internationaler Vermittlung im Ausland verhandelten Übereinkommen mit der MNLF, fanden alle Verhandlungen zwischen Regierung und MILF in der Region Mindanao selbst statt. Begleitet wurden sie von wiederholten militärischen Zusammenstößen zwischen der, im Vergleich zur früheren MNLF militärisch deutlich stärkeren MILF und den philippinischen Streitkräften.

Beobachter, die der Sache der MILF nahe stehen, machen durchgängig die Streitkräfte für Störmanöver verantwortlich – nicht selten wurden große Guerilla-Camps genau dann überfallen, wenn Verhandlungen in kritischen Situationen wieder in Bewegung gebracht oder neu initiiert werden sollten. Umgekehrt stellen Streitkräfte-nahe Analytiker des Konfliktes heraus, dass die MILF vielfach die Waffenstillstandsübereinkunft gebrochen hatte, wenn sie Militärstellungen mit Granatfeuer eindeckte, Patrouillen von Scharfschützen unter Feuer nehmen ließ oder aber bewaffnete Straßensperren errichtete und für Stunden oder Tage ganze Ortschaften besetzte.<sup>81</sup>

Wer letztlich den größeren Anteil an den gewaltförmigen Provokationen gehabt haben mag, ist unklar, den größeren Nutzen konnte in jedem Fall die Regierung daraus ziehen. Nachdem (vermutlich Anfang 2000) der Entschluss gefallen war, die Verhandlungen zwar fortzuführen, gleichzeitig jedoch ein Umfeld aufzubauen, das es ermöglichen würde, gegenüber der nationalen und internationalen Öffentlichkeit die Notwendigkeit militärischen Handelns zu legitimieren, begannen zwei parallele Entwicklungen: a) wechselte die politische Rhetorik des Präsidenten und b) wurde die MILF in einen systematischen Zusammenhang mit den ebenfalls in Mindanao operierenden Abu Sayyaf und anderen auf Entführung spezialisierten Banden gebracht.<sup>82</sup>

79 Vertragstext in: [http://justpeacenet.ph/process/peacetalk/p2000\\_1013\\_02.htm](http://justpeacenet.ph/process/peacetalk/p2000_1013_02.htm).

80 Es handelt sich um Camp Darapanan, Camp Omar, Camp Badre, Camp Rajahmuda und Camp Bilal. Weitere 39 Lager sollten bis zum Ende des Jahres 1999 verifiziert und anerkannt werden (siehe Lingga 2002, a.a.O., Anm. 77). Allein die territoriale Ausdehnung der anerkannten Lager war, mit 451.700 Hektar, gewaltig – größer als die Provinz Lanao del Sur und beinahe so groß wie die Provinz Maguindanao (siehe: Carolyn O. Arguillas, *The Cost of War*, in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 26.03.2003 (Part five of six parts)).

81 Siehe hierfür die Darstellung von Ritzel V. Pulma, *GRP-MILF Peace Negotiations: History, Challenges and Prospects*, in: [www.ndcp.edu.ph/ppaper/GRP-MILF.HTM](http://www.ndcp.edu.ph/ppaper/GRP-MILF.HTM).

82 Nach offiziellen Angaben der Streitkräfte waren im Jahr 1999 auf Mindanao mindestens 112 Personen entführt worden, von denen bis Jahresende 96 nach Verhandlungen und wohl zumeist gegen Lösegeldzahlung wieder freigelassen worden waren. Für das Gros der Entführungen wurde die MILF "or armed gangs connected to them" verantwortlich gemacht, es folgten die Abu Sayyaf und die NPA (112 kidnaped in Mindanao last year – Southcom, in: [www.philstar.com](http://www.philstar.com), 9.01.2000).



Die provokative Besetzung der Stadthalle einer kleinen Stadt in Maguindanao durch die MILF im Januar 2000 nutzte Präsident Estrada, um das Verhältnis zur MILF zu re-interpretieren und damit massive Gewaltanwendung legitim erscheinen zu lassen. Die bis dato prominenten Sprachbilder hatten zwei, im Wesentlichen gleichberechtigte Parteien suggeriert, die mit gleichermaßen gutem Willen an der Ausräumung tiefsitzender Meinungsverschiedenheiten arbeiteten. Nun wechselte Estrada die Bilder, als er die Asymmetrie des Verhältnisses, die respektiven Rollen von Herr und Untertan mit den Worten herausstrich: „I'm warning the MILF now that if they don't learn to obey, we're going to wipe them out.“<sup>83</sup>

Trotz dieser Drohungen wurden am 19.1.2000 nach drei Jahren vorbereitender Gespräche die formalen Friedensverhandlungen zwischen den Philippinen und der MILF eröffnet. Sie fanden freilich in einer extrem spannungsgeladenen Atmosphäre statt, doch es gelang den Verhandlungsführern trotzdem eine Einigung über eine neun-Punkte umfassende Agenda zu erzielen.<sup>84</sup> Salamat Hashim und der Vorsitzende des Senate committee on local government, Senator Aquilino Pimentel Jr., einigten sich auf die Einrichtung von sog. Friedenszonen innerhalb der ARMM, in denen Entwicklungsprojekte vorangetrieben werden sollten. Die MILF versprach diese zu respektieren und dort keine militärischen Aktivitäten zu entfalten.

Die Lage wurde jedoch mit jedem Angriff der Streitkräfte auf bekannte MILF-Territorien prekärer. Das Argument war immer gleich: der Angriff gelte nicht der MILF, sondern Entführern, Terroristen und anderen Kriminelle, die in diese Gebiete geflohen seien. Mitte März waren schwere Kämpfe im Gang, immer mehr Lager der MILF gerieten unter Beschuß. Am 28. April – ganze sechs Stunden nachdem sich die technischen Komitees von MILF und Regierung auf Maßnahmen zur Normalisierung der Situation geeinigt hatten – startete das Militär eine erneute Großoffensive. Im Verlauf des Juni fiel auch das MILF-Hauptquartier Camp Abubakar.<sup>85</sup> Auf den scheinbaren militärischen Sieg folgte die Ausweitung des Krieges der nun offensichtlich auf die Vernichtung der MILF abzielte. Der Präsident stellte mehrere Forderungen auf, die von der Guerilla im Vorfeld von Verhandlungen zu erfüllen seien. Estrada betonte bewusst, dass es sich um Forderungen han-

83 Zitiert nach Estrada warns MILF: We'll wipe you out, in: [www.philstar.com](http://www.philstar.com), 13.01.2000.

84 Diese Agenda unterschied sich deutlich von der, mit welcher die MNLF in den Verhandlungen operierte, vor allem im Hinblick auf die zentrale Bedeutung die Fragen wirtschaftlicher Gerechtigkeit und Entwicklung zugewiesen wurde. Auf der GRP-MILF Agenda standen sämtliche ungelösten Probleme Mindanaos: „Moro ancestral claims of land; agrarian reform; compensation for the destruction of lives and properties in the anti-insurgency drive; discrimination of Muslim and economic equities which had marginalized the country's Islamic minority.“ (MILF fears negotiators' safety, in: [www.philstar.com](http://www.philstar.com), 30.01.2000)

85 In der Literatur wird argumentiert, dass die Offensive, die offensichtlich auf die Vernichtung aller MILF-Lager abgezielt hatte, letztlich einen fundamentalen Fehler der Philippinen auf dem diplomatischen Parkett ausgleichen sollte: die offizielle Anerkennung dieser Lager. So berichtet etwa Arguillas, dass der Verhandlungsführer der Regierung Edgardo Batenga festgestellt habe, dass die Anerkennung der MILF Lager durch seinen Vorgänger Orlando Soriano ein Fehler gewesen sei, der nun korrigiert werde: „We are correcting this mistake and we will never do that again“, so Batenga (zitiert nach Carolyn O. Arguillas, *The Cost of War*, in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 22.03.2003)

delte „not requests but demands ... not proposals but premises. ... You must drop secession, drop your criminal activities, and drop your arms.“<sup>86</sup> Wenig später wurde auf die Führer der MILF ein Kopfgeld ausgesetzt – für ihre angebliche Beteiligung an einer Reihe von Anschlägen in Metro-Manila und anderen Regionen Mindanaos, bei denen mehrere Menschen ihr Leben verloren hatten.

Jaime D. Jacob, Parlamentsabgeordneter aus Camarines Sur, beschreibt schnörkellos, worauf die Politik des Präsidenten abzielte und was ihre erwartbare Wirkung war. Ihm erscheinen die Forderungen als eindeutige „dictation of terms for surrender. ... instead of an offer that the MILF cannot refuse, it is an offer that they cannot accept, if only for their self-respect and Moro sense of maratabat (honor). Rather than being an offer of peace, it is in reality an offer of war.“<sup>87</sup>

Aus dem schon am 5. März 2000 vom Präsidenten, dem Verteidigungsminister Orlando Mercado und dem Stabschef der Streitkräfte General Angelo Reyes unterzeichneten Geheimplan „Oplan Mindanao II/Black Rain“ erschließen sich die eigentlichen politischen und militärischen Ziele hinter der militärischen Offensive:

- das Hauptquartier der MILF (Camp Abubakar As-Siddique) angreifen und einnehmen,
- damit die Guerilla verführen, Verstärkung zum Schutz des Hauptquartiers von anderen Lagern herbeizuführen und anschließend diese Lager angreifen,
- mit diesen Maßnahmen die MILF-Führung zur Aufgabe ihrer Forderung nach Unabhängigkeit bringen;
- Entwicklungsprojekte in den von der MILF kontrollierten Gebiete initiieren, „to strengthen International Political Front in order to discourage Islamic countries to support the MILF cause, and to effect the Invisible War Doctrine Strategy.“<sup>88</sup>

Eine Überprüfung durch eine informelle Beratergruppe (Task Force Black Crescent) kam zu einem kritischen Urteil über den Plan, das sie dem Präsidenten Anfang Mai übermittelte. Nichtsdestoweniger optierten die Mitglieder der Task-Force alle Vorbereitungen für die Offensive weiterzuführen, wofür sie eine ganze Reihe von Anregungen gaben. Die wichtigsten vorbereitenden Schritte für die Offensive waren ohnehin schon erfolgreich abgeschlossen: „MILF areas are all verified by our negotiating panel which gave us the exact delineation of the camps and the projected MILF forces on those camps.“ Diese Formulierung lässt vermuten, dass die Verhandlungen, bei denen die philippinische Regierung darauf eingegangen war, klar umrissene Gebiete der Guerilla anzuerkennen, mit

86 Estrada, Rede an die Nation 2000, zitiert nach Jaime D. Jacob, Congress Should Set the Policy on War and Peace: Privilege Speech of Rep. Jaime D. Jacob, 2nd District, Camarines Sur, House of Representatives 31 July 2000, in: [http://justpeace.net.ph/updates/views/views/v2000\\_0731\\_01.htm](http://justpeace.net.ph/updates/views/views/v2000_0731_01.htm).

87 Jacob, ebenda.

88 Zitiert nach einem geheimen Memorandum einer vom Präsidenten eingesetzten Task Force (Task Force Black Crescent, Top Secret Memorandum, in: <http://www.yonip.com>). Siehe auch: Rainer Wernig, Der erklärte Krieg, in: [www.freitag.de](http://www.freitag.de), 9.6.2000.

doppeltem Boden geführt worden waren oder nun zumindest die im Verlauf der Verifikation gewonnenen Erkenntnisse zu aggressiven Zwecken genutzt wurden.

Der Präsident entschied sich zunächst gegen die Ratschläge der Task Force, als er dem Militär offensichtlich freie Hand ließ, die Lager der MILF anzugreifen. Obgleich der Verlust fester Territorien ein empfindlicher Schlag war, scheint das Gros der MILF und ihrer Streitkräfte der BIAF nur vertrieben worden zu sein. Wie ein Bericht des Norwegian Refugee Council von 2002 rückblickend zusammenfasst, hat die Zerstörung der territorialen Basis der MILF zu einer Fragmentierung ihrer Einheiten in „decentralized and at times independent guerilla commands“<sup>89</sup> geführt.

Die Offensive von 2000 führte also bestenfalls zu einer temporären Schwächung der MILF, die sich jedoch schnell neu gruppierte und auch neue Lager an anderen Orten aufbaute. Nach dem Fall der festen Lager verpufften weitere militärische Offensiven wirkungslos. Die massive militärische Überlegenheit, die es den Streitkräften gestattet hatte, feste Stützpunkte zu erobern, war in der daran anschließenden Phase des Krieges gegen Ziele, die sich in vielen Territorien wie Fische im Wasser bewegen konnten, nicht mehr von Nutzen.

So blieb als kleiner, temporärer Erfolg, dass die Lager der MILF zerstört und ihre Infrastruktur geschwächt waren. Die Guerilla hatte die Macht über ihre Territorien verloren, innerhalb derer sie eine teilweise umfangreiche Parallelverwaltung mit eigenem Steuer- und Gerichtssystem aufgebaut hatte und durch deren partielle Anerkennung die Regierung in die Gefahr geraten war, der MILF den Kombatanen-Status zu gewähren.

Der Preis für diesen militärischen Erfolg war freilich, dass damit alle parallel zu den Kriegsvorbereitungen laufenden Bemühungen zunichte gemacht worden waren, die darauf abzielten, die MILF-Lager in Kooperation mit der Guerilla zu Wirtschaftszonen auszubauen, d.h. gemeinsam die Entwicklung dieser beinahe hoffnungslos rückständigen Gebiete voranzutreiben, was erste Ansätze eines Funktionswandels von Teilen der Guerilla zu Entwicklungsorganisationen mit sich hätte bringen können.

Der „all-out war“ hatte eine dramatische Verschlechterung der Lebenssituation der allgemeinen Bevölkerung der hauptsächlich betroffenen Regionen Zentral-Mindanao, Maguindanao und Lanao zur Folge. Beinahe 1 Million Menschen wurden durch die Kämpfe zur Flucht gezwungen. Im Dezember 2000 lebten nach offiziellen Regierungsangaben allein in der am schwersten betroffenen Provinz Zentral-Mindanao noch ca. 190.000 Menschen in Auffanglagern. Hunderte von Dörfern waren im Gefolge der Kämpfe zerstört worden. Praktisch die gesamte Bevölkerung der betroffenen Gebiete hatte nach Untersuchungen von Oxfam ihre Ernährung umgestellt: 98 Prozent ernährten sich von preiswerteren Nahrungsmitteln und 97 Prozent reduzierten darüber hinaus die Nahrungsmenge. Mehr als die Hälfte der Familien hatten ihre Kinder aus den Schulen genommen und beinahe ebenso viele (50 Prozent) waren gezwungen gewesen ihre Produk-

89 Norwegian Refugee Council. Profile of Internal Displacement: Philippines, Geneva 2002, S. 15, in: [www.idpproject.org](http://www.idpproject.org).

tionsmittel (landwirtschaftliche Werkzeuge, Vieh etc.) zu verkaufen, 21 Prozent mussten Land und Haus verkaufen und ca. die gleiche Zahl von Menschen Kredite aufnehmen, um zu überleben.<sup>90</sup>

Selbst nach den konservativen offiziellen Angaben des von Präsident Estrada eingesetzten Mindanao Coordinating Council (MCC), der den Wiederaufbau koordinieren sollte, beliefen sich die durch den Krieg im Zeitraum von März bis September verursachten Schäden auf mehr als 550 Millionen Pesos. Die für Nothilfe und Wiederaufbau notwendigen Mittel wurden auf 1,3 Milliarden Pesos geschätzt.<sup>91</sup> Hinzu kommen noch die direkten Ausgaben für die Kriegsführung, die vom Nationalen Sicherheitsberater Gloria Macapagal-Arroyos, Roilo Golez, mit ca. 6 Milliarden Pesos angegeben wurden, was ca. 1 Milliarde über der Summe liegt, die die Philippinen im ganzen Jahr für den Bau von Schulen ausgegeben haben.<sup>92</sup> Gleichzeitig verzeichnete Mindanao einen ca. 30 prozentigen Einbruch des Steueraufkommens und einen praktisch vollständigen Zusammenbruch des Tourismus. Das Brutto-Regional-Produkt der ARMM ging im Jahr 1999/2000 um 1,2 Prozent zurück, um nach Beendigung der Kämpfe (Jahr 2000/2001) wieder um nur mager 2,5 Prozent zuzulegen.<sup>93</sup>

Die von der Regierung versprochenen Hilfsgelder – zentraler Bestandteil der Strategie gegen die Guerilla – scheinen bestenfalls zu einem kleinen Teil in den Regionen angekommen zu sein, für deren Wiederaufbau sie bestimmt waren. Viele Institutionen zur Koordination der Hilfsleistungen waren aufgebaut worden, nur um Monate später wieder abgeschafft und durch neue ersetzt zu werden, die wie ihre Vorgänger wegen Inkompetenz binnen kurzem wieder durch neue ersetzt wurden, denen jedoch nicht selten das gleiche Schicksal bevorstand.<sup>94</sup> Nicht zuletzt resultierte der Krieg in einer massiven Zunahme von Menschenrechtsverletzungen insbesondere von Seiten des Militärs und der von ihm unterstützten Milizen (die offiziellen CAFGUs, aber auch vigilante-ähnliche Organisationen, wie die vom Militär mit Waffen unterstützte *Alliance of Christian Vigilantes for Muslim-free Mindanao* und die *Spiritual Soldiers of God*). Es finden sich vielfache Berichte von Folter, von willkürlicher Verhaftung, umfangreicher Gewaltanwendung gegen Zivilisten, der wahllose Bombardierung ganzer Dörfer u.v.m.

Im Bemühen, die aus dem Ruder gelaufene Situation zu deeskalieren und die Friedensgespräche mit der MILF wiederzubeleben, verkündete die philippinische Regierung im Oktober, dass sie die strafrechtlichen Vorwürfe gegen die MILF-Führung fallen gelassen hatte und bot ihnen Amnestie und sicheres Geleit an. Doch die politischen Wirren um Präsident Estrada, die Anfang des Jahres 2001 dazu führten, dass er sein Amt verlor, machten eine zielgerichtete Politik ab Oktober kaum noch möglich – völlig unabhängig

90 Carolyn O. Arguillas, The Cost of War, in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 26.03.2003, (part six of six parts).

91 Arguillas, ebenda (part 4 of six parts).

92 Arguillas, ebenda (part one of 6 parts).

93 2001 Gross Regional Domestic Product (GRDP), in: [www.nscb.gov.ph](http://www.nscb.gov.ph).

94 Carolyn O. Arguillas, The cost of War, in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 26.03.2003 (part four of six parts).

davon, dass Estrada als expliziter Hardliner kaum die notwendigen Kompromisse eingegangen wäre, die einen fundamentalen Richtungswandel ermöglicht hätten.

#### **4.5 Präsidentin Gloria Arroyo: vom umfassenden Frieden mit der Guerilla zum umfassenden Krieg gegen den Terror (2001-2003)**

Einen rigorosen Richtungswandel versprach die Amtsnachfolgerin Estradas und vorherige Vizepräsidentin Gloria Macapagal-Arroyo. Schon in ihrer ersten Radioansprache als Präsidentin am 30.1.2001, betonte sie, dass „We must begin in earnest the task of rebuilding Mindanao, of achieving peace and oneness as a people, as a nation“<sup>95</sup> und wenig später versprach sie eine Politik des „all-out peace“.

Innerhalb weniger Wochen schuf sie mehrere Gremien, die sich der Mindanao-Problematik widmen sollten: Interact-Mindanao sollte die Aufgabe übernehmen, die Regierungsprogramme in den Bereichen „Relief, Rehabilitation and Development of Areas Affected by Armed Conflicts in Mindanao“ zu koordinieren und ihre Implementation zu überwachen.<sup>96</sup> Das Amt des Presidential Assistant for Mindanao besetzte sie mit Jesus Dureza, einem Zivilisten, der selbst aus Mindanao stammte und sie berief ein Verhandlungsteam, dem ausschließlich Personen angehörten, die ebenfalls von dort stammten.

Die Aktivitäten waren schnell von Erfolg gekrönt. Noch im März einigten sich Regierung und MILF in einem Dokument auf die Wiederaufnahme der Verhandlungen, in dem die Regierung zusagte „to honor, respect and implement all past agreements and other supplementary agreements signed by them.“ Einer weiteren Forderung der MILF nachgebend sollten die Verhandlungen nicht mehr bilateral in den Philippinen, sondern im Ausland und unter der Schirmherrschaft der OIC oder eines ihrer Mitgliedsländer geführt werden.<sup>97</sup> Beide Seiten versprachen „(to) commit themselves to negotiate with sincerity and mutual trust, justice and freedom, and respect for the identity, culture and aspirations of all peoples of Mindanao.“<sup>98</sup>

Wie schon im Jahr 1999 sahen die Entwicklungen in der Verhandlungsarena – diesmal in Malaysia und Libyen – sehr erfolgversprechend aus. Die militärische Arena versprach Deeskalation und Stabilität, nachdem beide Seiten erklärt hatten, keinerlei offensive Operationen mehr durchführen zu wollen. Schon am 22. Juni 2001 konnte nach 1976 ein

95 Gloria Arroyo, zitiert nach: Arguillas, ebenda (part three of six parts) Anm. 94.

96 Freilich folgte das Schicksal dieser Organisation dem seiner Vorgänger – sie wurde etwas mehr als ein Jahr nach ihrer Gründung wieder aufgelöst.

97 Der Abschluss dieser Übereinkunft erfolgte am 24.3.2001, Unterzeichner waren für die Regierung der Berater der Präsidentin für den Friedensprozess Eduardo Ermita und für die MILF der Stabschef der BI-AF und stellvertretende Vorsitzende für Militärische Angelegenheiten Al-Haj Murad Ebrahim. Spätere Bruchlinien zeichneten sich schon in der Tatsache ab, dass die Reise Ermitas selbst vor dem zuständigen Assistenten der Präsidentin Jesus Dureza geheim gehalten wurde.

98 Text der Übereinkunft, zitiert nach Lingga, a.a.O. (Anm. 77).

zweiter Vertrag von Tripoli<sup>99</sup> unterzeichnet werden, in dem sich die MILF und die philippinische Regierung jenseits der Rhetorik gemeinsamer Friedensverpflichtung auf eine Vielzahl von relativ detaillierten Punkten einigten. Diese umfassten die folgenden zentralen Aspekte:

- Es sollte ein Monitoring Team mit Vertretern der OIC gebildet werden, das die Einhaltung des 1997 unterzeichneten Waffenstillstandsabkommens überwachen sollte;
- Die MILF „shall determine, lead and manage rehabilitation and development projects in conflict affected areas, except when public funds are involved, in which case Government procedures and rules will be observed“<sup>100</sup>;
- Beide Parteien garantierten, dass IPDs an ihre früheren Wohnorte zurückkehren könnten und mit aller notwendigen finanziellen und technischen Unterstützung versehen würden, die sie für den Neubeginn bräuchten und dass ihnen darüber hinaus Reparationen zustünden „for their properties lost or destroyed by reason of the conflict“.
- Beide Konfliktparteien stimmten zu, dass die zukünftige Rolle der traditionellen Landrechte (ancestral domains) der Moro in Verhandlungen diskutiert werden muss „in order to address the humanitarian and economic needs of the Bangsamoro people and preserve their social and cultural heritage and inherent rights over their ancestral domain.“<sup>101</sup>

Die Inklusion all dieser Regelungen in den Vertrag kann als bedeutsamer diplomatischer Sieg der MILF gerechnet werden und wurde von konservativen Kreisen in der philippinischen Politik und dem Militär auch so verstanden. Aus ihrer Sicht sollte es in den nachfolgenden Übereinkommen noch schlimmer kommen. Schon das in Putrajaya (Malaysia) unterzeichnete gemeinsame Kommuniqué vom 7. August 2001 internationalisierte den Konflikt ganz offiziell, indem betont wurde, dass „Local (ceasefire; P.K.) monitoring teams shall include representatives of Local Government Units, Non-Governmental Organizations and the religious sector. Representatives of the Organization of the Islamic Conference (OIC), especially Malaysia, Libya and Indonesia, have been invited to observe and monitor the ceasefire as well as the implementation of all agreements.“<sup>102</sup>

Nach einem weiteren Jahr der Verhandlungen, die immer wieder von bewaffneten Zwischenfällen begleitet wurden, konnte man Anfang Mai 2002 zwei „Meilensteine“ auf dem Weg zum Frieden, die ebenfalls in Putrajaya unterzeichnet wurden, vorweisen:

99 Offiziell firmiert dieser Vertrag schon als Friedensvertrag „Agreement on Peace between the government of the Republic of the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front“.

100 Vertragstext abgedruckt in: [www.mindanao.com/kalinaw/peaceproc/grp-milf-agrmnt.htm](http://www.mindanao.com/kalinaw/peaceproc/grp-milf-agrmnt.htm).

101 Siehe Vertragstext, abgedruckt in, ebenda.

102 GRP-MILF, 7.August.2001 Joint Communiqué, in: [http://justpeacenet.ph/process/peacetalk/p2001\\_0827\\_01.htm](http://justpeacenet.ph/process/peacetalk/p2001_0827_01.htm). Dieses Kommuniqué begleitete die am gleichen Tag unterzeichneten Implementing Guidelines on the Security Aspect of the GRP-MILF Tripoli Agreement of Peace.

- ein gemeinsames Kommuniqué, das sich der Problematik bewaffneter Gruppen widmete, die nach Militärangaben in oder aus MILF-kontrollierten Territorien operierten (Abu Sayyaf, Pentagon-Gruppe u.a.),
- eine Einigung über die Implementation der humanitären, Wiederaufbau- und Entwicklungsaspekte des Vertrags von 2001.<sup>103</sup>

Im ersten gemeinsamen Kommuniqué einigten sich die beiden Parteien auf die Isolierung und Zerschlagung aller Kidnapper-Gangs einschließlich sogenannter verllorener Kommandos (lost commands), die in Mindanao operieren. Hierzu sollte eine gemeinsame Task Force aus Vertretern von MILF und Regierung gebildet werden. Der MILF wurde es ausdrücklich gestattet die Hilfe der Streitkräfte oder der Polizei für alle Operationen gegen Kriminelle in den von der MILF kontrollierten Gebieten anzufordern.

Gerade diese auf den ersten Blick ausnehmend positive Übereinkunft bot ein zentrales Einfallstor, für die Gegner der „all-out-peace“ Politik der Regierung Arroyo, die in der Folge (ob zurecht sei hier dahingestellt) durchgängig argumentierten, dass die MILF ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkomme, sondern auch weiterhin kriminellen Elementen Schutz gewähre.

Der inhaltlich weitaus wichtigere, nur einen Tag später abgeschlossene Vertrag über die Implementation der humanitären, Wiederaufbau- und Entwicklungsaspekte eröffnete neue Möglichkeiten der Einbindung der MILF und einer intensiven Kooperation zwischen der Guerilla und der philippinischer Regierung, indem er der MILF zum ersten Mal ein offizielles umfangreiches entwicklungspolitisches Mandat für die von ihr kontrollierten Gebiete gewährte. Die MILF verpflichtete sich, ein implementierendes Organ zu errichten, das die Aufgabe haben sollte, „to determine, lead, and manage rehabilitation and development projects in the areas affected by the conflict.“ Diese Organisation „will have the power and function to receive and disburse private and GRP funds.“ Darüber hinaus verpflichtete sich die Regierung Wiederaufbauprogramme in den Konfliktgebieten in Koordination mit der MILF durchzuführen und den in ihre Heimat zurückkehrenden Vertriebenen nicht nur mit finanzieller und technischer Hilfe beim Neuanfang zur Seite zu stehen, sondern auch Schadensersatz für alles Eigentum zu leisten, das im Krieg von 2000 zerstört worden war.

Nur wenige Tage nach Vertragsunterzeichnung gründete die MILF die Bangsamoro Development Agency (BDA) mit der expliziten Aufgabe, die in Verträge gegossenen Versprechen in die Tat umzusetzen. Innerhalb weniger Monate gelang es ihr (teilweise unter Rückgriff auf internationale Hilfsorganisationen) eine zwei-Jahres Entwicklungsstrategie auf die Beine zu stellen. Dieser kurze Zeitraum war gewählt worden, um den Unsicherheiten der philippinischen Politik Rechnung zu tragen. Man vertraute zwar der Regierung Arroyo, ging jedoch davon aus, dass eine mögliche neue Regierung nach 2004 nicht die Positionen der alten übernehmen würde. „Hence BDA has to make the most out of what

103 Die Übereinkommen sind abgedruckt in: [www.luwaran.com/jointcommuniqué.htm](http://www.luwaran.com/jointcommuniqué.htm) und [www.inq7net/brk/2002may/09/text/brkpol\\_20-1-p.htm](http://www.inq7net/brk/2002may/09/text/brkpol_20-1-p.htm). Folgende Zitate aus diesen Quellen.

it can gain from agreements signed between the MILF and the Arroyo government in order to serve the Bangsamoro people.“<sup>104</sup> Das Programm, das im Januar 2003 beginnen und bis Dezember 2004 abgeschlossen sein sollte, hatte einen Gesamtumfang von 14,36 Milliarden Pesos, von denen 5 Milliarden für den Wiederaufbau gedacht waren. Finanziert werden sollte es vor allem von Hilfsorganisationen aus islamischen Ländern aber auch der philippinischen Regierung.<sup>105</sup>

Selbst ein nur partieller Erfolg dieses Programms hätte deutliche Erschütterungen in der lokalen Politik hervorgerufen. Die MILF hätte ihre Politikfähigkeit unter Beweis stellen und nachweisen können, dass sie fähig ist, dringend benötigte Mittel in einem Umfang in die muslimischen Regionen Mindanaos zu bringen, der mit dem etablierten lokalen politischen Eliten konkurrieren kann. Diese fühlten sich durch die Verträge denn auch bedroht, zumal ihnen zeitgleich mit der Veröffentlichung des Zwei-Jahres-Programms eine zentrale Säule der Patronage-Politik, die Southern Philippines Development Authority (SPDA), zerschlagen worden war, da die Präsidentin nach wahrhaft unglaublichen Querelen entschied, die Organisation aufzulösen.<sup>106</sup> Auch die ARMM und SPCDP, deren Aufgaben schon unter Estrada, aber auch unter Arroyo vielfach von anderen, direkt dem Präsidenten unterstellten Gremien übernommen worden waren, drohen zunehmend an Bedeutung zu verlieren, was für die Eliten, die dort ihre Machtbasis haben (egal ob traditionelle Familien oder kooptierte MNLF-Guerilla) eminent negative Auswirkungen hat.

Von daher ist es nicht verwunderlich, dass Vertreter dieser Familien vor Ort, aber auch auf der nationalen Ebene nicht selten zu den vehementesten Gegnern einer Verständigung mit der MILF zählen. Dies gilt vielfach für die christlichen Eliten, wie den Gouverneur von Cotabato Emmanuel Piñol und die in West-Mindanao einflussreichen Drei Marien<sup>107</sup> mit ihren Angehörigen, aber auch für muslimische Elitefamilien wie den Ampatuan-Clan, der seine politische und ökonomische Machtposition im letzten Jahrzehnt massiv ausgebaut hat. Sie alle haben von einem Friedensschluss, der die MILF in das politische System integriert und dafür zumindest signifikante Teile der zur Verfügung stehenden Patrona-

104 BDA, Executive Summary of a training workshop zitiert nach: Carolyn Arguillas. The Cost of War. in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 26.03.2003 (part 5 of six parts).

105 Anders als die MNLF, die sich in ihren Verhandlungen mit der Regierung mit der Teilhabe im Rahmen umfassender, von ihr kaum zu kontrollierender Organisationen zufrieden gegeben hatte, zielte die MILF auf eine eigene organisatorische Basis. Damit zog sie die Lehren aus der sukzessiven Entmachtung der MNLF-Vertreter in den staatlichen Institutionen.

106 Diese können hier nicht näher dargestellt werden. Hier sei nur angemerkt, dass sich im Verlauf der organisationsinternen Auseinandersetzungen immerhin der Leiter und sein Stellvertreter samt Bodyguards mit gezogenen Waffen gegenüberstanden und beide Konfliktparteien versuchten bewaffnete Einheiten für ihre Interessen zu mobilisieren – die einen Streitkräfte-, die anderen Polizeieinheiten.

107 Bei den drei Marien (Tres Marias) handelt es sich um prominente christliche Politikerinnen (Maria Clara Lobregat, Daisy Avance-Fuentes und Luwalhati Antonino), die in den vergangenen Jahren bzw. Jahrzehnten mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die geringsten Zugeständnisse an die muslimische Seite zu Felde gezogen waren. Ihnen zur Seite stehen einflussreiche politische Verwandte, wie der Bürgermeister von General Santos City Bert Antonino (Luwalhatis Ehemann) und der Sohn von Maria Clara Lobregat, der ihren Posten im nationalen Parlament übernommen hat, seit sie als Bürgermeisterin von Zamboanga engagiert gegen jegliche Annäherung an die ARMM kämpft.



gemittel (insbesondere nationale und internationale Hilfgelder, aber auch politische Positionen) umwidmen müsste, nur Verluste zu erwarten. Dementsprechend nutzen sie, wie auch konservative Teile der nationalen Elite zunehmend das durch den globalen Anti-Terror-Krieg der USA angebotene neue kognitive Muster zur Delegitimierung der (zweifelloso partiell kriminellen) Guerilla. Wurde die anti-Terror Rhetorik in den letzten Jahren noch weitestgehend auf die Abu Sayyaf angewandt, so gilt seit 2002 auch die kommunistische NPA als terroristische Organisation. Seit Anfang des Jahres 2003 wird auch die MILF immer wieder in einem Atemzug mit den neuen Lösungsworten des globalen Bösen und seiner regionalen Stellvertreter – Al Quaida, Osama bin Laden und Jemaah Islamiah – genannt.

Nichtsdestoweniger gelang es der Regierungsdelegation bei den Verhandlungen bis Anfang Februar, einen Vertragsentwurf zu entwickeln, der der MILF unterbreitet werden sollte und den hoffnungsvollen Titel trug: *Peace Agreement between the government of the Philippines represented by the Government Peace Negotiating Panel and the Moro Islamic Liberation Front/Bangsamoro Islamic Armed Forces represented by the MILF Negotiating Panel*.<sup>108</sup> Am 10.2.2003 wurde der Entwurf des Regierungspanels den Vertretern von Exekutive und Legislative vorgelegt: dem Sprecher des Parlaments Jose de Venecia, dem Senatspräsidenten Franklin Drilon sowie der Präsidentin.

Genau einen Tag später, am 11.2.2003, begann eine großangelegte Militäroffensive in Pikit (Nord-Cotabato). Wie schon drei Jahre vorher schlug die durchaus erfolgversprechende Verhandlungsstrategie der Regierung in eine rein militärische, auf Vernichtung des Gegners gerichtete Strategie um. Wieder galt die Offensive den zentralen Lagern der MILF, wieder wurde argumentiert, dass das Ziel der Angriffe nicht die MILF sei, sondern kriminelle Elemente (vor allem die sogenannte Pentagon Gruppe), die in Territorien Zuflucht gesucht hätten, die von der MILF kontrolliert würden.<sup>109</sup> Wieder einmal schienen

108 Selbst dieses, vielen offensichtlich schon zu weit gehende Dokument beinhaltete Klauseln, die für die MILF in Anbetracht der Konfliktgeschichte unannehmbar sein mussten. Zwar wurde angeboten, dass die Grenzen der ARMM durchaus ausgeweitet werden könnten, doch war auch dieses Angebot wie alle vorangegangenen wieder an die Zustimmung der betroffenen Bevölkerungsmehrheit gekoppelt – in Anbetracht der zumeist erdrückenden christlichen Mehrheiten eine Übung mit bekanntem Ausgang. Darüber hinaus wurde die Demobilisierung der BIAF innerhalb von 30 Tagen nach Vertragsunterzeichnung gefordert und dafür eine staatliche Sicherheitsgarantie für die ehemaligen MILF Kämpfer gegeben und versprochen, dass die Regierung „shall provide MILF members, their families and communities assistance for productive endeavors, education, skills and livelihood training and give them priority for hiring in developmental projects“ (Peace Agreement ..., zitiert nach: Draft final peace agreement was ‚result of workshops‘ – GMA. in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 11.6.2003. Die Einhaltung beider Versprechen darf bezweifelt werden.

109 Dieses Argument wurde von allen zivilgesellschaftlichen Akteuren der Region als Maskerade vehement zurückgewiesen. Viele NGO gingen noch weiter und argumentierten, dass es der Regierung darum ginge, die ca. 200.000 Hektar umfassenden Liguasan Sümpfe, in denen die MILF ihre wichtigsten Lager hat, unter ihre Kontrolle zu bekommen, so dass diese mit aufwendigen Programmen entwickelt und für internationale Investoren geöffnet werden können. Entsprechende Ideen gibt es seit den frühen 80er Jahren. Vielleicht ist es mehr als nur ein Zufall, dass der ausgewiesene MILF-Gegner Gouverneur Piñol auch Vorsitzender des Liguasan Marsh Development Council ist, das zusammen mit dem National Economic Development Authority (NEDA) die angeblich großen Ölvorkommen in dem Gebiet ausbeuten will.

die Akteure der Verhandlungsarena vom Handeln der Akteure der Gewaltarena überrascht worden zu sein. Unter dem Feuer der Offensive verkündete die neue Präsidentin, wie schon ihr Vorgänger, ein Ultimatum für die eigenen Verhandlungsführer. Nach mehrtägigen Gefechten, bei denen über 100 Guerilla getötet worden waren, erklärte Arroyo: „I instructed our peace panel to seek out their MILF counterparts in order to forge a final peace agreement in six months. Our efforts will be reinforced by true brotherhood with Islam as a bulwark of peace, harmony and solidarity“<sup>110</sup>. Am gleichen Tag verkündete ihr Verteidigungsminister Angelo Reyes, dass der Sieg über die MILF nur noch eine Sache von Tagen sei. Wie schon drei Jahre vorher gelang es den Streitkräften innerhalb kurzer Zeit, die Lager der MILF einzunehmen, doch schlug die MILF mit einer Vielzahl von hit-and-run Aktionen und vereinzelt Terroranschlägen zurück, die dann wiederum von den Streitkräften zur Legitimation einer Fortführung und Ausweitung der Kampfhandlungen genommen wurden. Viele der in den ersten Wochen der Kämpfe veröffentlichten Einschätzungen, wonach die MILF kurz vor dem militärischen Ende stehe, erwiesen sich, wie schon in den Jahren zuvor als reines Wunschdenken.

Zwar mögen christliche aber auch muslimische fundamentale Gegner der MILF, wie der Chef des Office of Muslim Affairs (OMA) Datu Zamzamin Ampatuan, damit Recht gehabt haben, dass nach der militärischen Offensive die MILF „lost much of its capability to engage in a conventional war“, <sup>111</sup> doch erwies sich der anfängliche militärische „Erfolg“ zunächst auf der Verhandlungsarena und später auch auf der Gewaltarena als ausnehmend kontraproduktiv: die Verhandlungen brachen in sich zusammen und die Gewalt eskalierte und wechselte ihre Form von militärischen Auseinandersetzungen, die kaum die Zivilbevölkerung betrafen, hin zu terroristischer, teilweise auch anomischer Gewalt in dem Maß, in dem der MILF die anderen Formen des Kampfes verschlossen wurden und sie darüber hinaus zumindest teilweise die Kontrolle über einzelne Einheiten zu verlieren schien.

Hardliner wie der (christliche) Kongressabgeordnete aus Zamboanga Celso Lobregat, oder der Chef des einflussreichen Verteidigungskomitees des Kongresses, Prospero Pichay (Abgeordneter von Surigao del Sur), drängten darauf, nach der kommunistischen NPA auch die MILF zur terroristischen Organisation zu erklären, so dass diese ihre international geparkten Finanzmittel verlieren würde. Die Präsidentin reagierte wiederum wie ihr Vorgänger damit, dass sie die MILF-Führung zu Kriminellen erklärt und ein Kopfgeld auf ihre Ergreifung aussetzte. In einem zweiten Schritt setzte sie der Organisation ein Ultimatum von 60 Tagen, um alle terroristischen Handlungen zu beenden. Nicht unähnlich Estrada drei Jahre vorher, stellte auch Gloria Macapagal-Arroyo eine für die MILF kaum zu erfüllende Bedingung für die Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen: „Even as

Hierzu sollen u.a. ein Staudamm errichtet und große Teile des Moorgebietes trocken gelegt und ein neuer Flugplatz in der Heimatstadt Pinos Mlang gebaut werden (Real Reason for Last Week's Resumption of War in Mindanao. in: [www.yonip.com/YONIP/Articles/peace\\_assessment\\_mission.html](http://www.yonip.com/YONIP/Articles/peace_assessment_mission.html)).

110 Gloria Macapagal-Arroyo, 2.7.2003, zitiert nach John Unson, Forge peace pact with MILF in 6 months. in: [www.philstar.com/philstar/print.asp?article=112411](http://www.philstar.com/philstar/print.asp?article=112411).

111 Marichu Villanueva. Peace talks on despite Salamat's threat. in: [www.philstar.com](http://www.philstar.com), 26.02.2003.

we talk, we shall not allow terrorist attacks to go unpunished. We will not allow enclaves of terrorism to exist within our territories. ... (the MILF must; P.K.) show clean hands by purging its ranks of bombers and murderers.“<sup>112</sup> Nach weitestgehend ergebnislosen mehrmonatigen militärischen Auseinandersetzungen einigten sich die Konfliktparteien auf einen beidseitigen Waffenstillstand, der am 19.7. in Kraft trat.

Wie schon unter Präsident Estrada (und dessen Vorgängern) kündigte auch Arroyo eine umfassende Entwicklungsstrategie für die von Gewalt betroffenen und von den Streitkräften aus der Kontrolle der MILF zurückeroberten Gebiete an. Anders als ihr Vorgänger Estrada versprach Gloria Macapagal-Arroyo freilich, Nägel mit Köpfen zu machen. Sie verkündete eine 10 Punkte umfassende Mindanao National Initiative (Mindanao Natin), die innerhalb von 14 Monaten 5,5 Milliarden Pesos in mehr als 5.000 Barangays (niedrigste Verwaltungseinheit, in etwa Dorf) der ARMM, der Regionen XI und XII sowie die Provinzen Lanao del Norte und Bukidnon bringen soll. Parallel zu diesen Maßnahmen ist die Aufstellung einer muslimischen Militäreinheit, der sog. Sala'am Soldiers geplant, die explizit für den Schutz muslimischer Gemeinden und die Unterstützung in allgemeinen Entwicklungsbelangen zuständig sein soll. Gleichzeitig gelang es Arroyo mehr als 10 Milliarden Pesos an Projektmitteln bei der Weltbank, der Japan Bank for International Cooperation und anderen Institutionen zu beschaffen.<sup>113</sup> Erste Vorzeigeprojekte sind angelaufen – symbolträchtigerweise gerade auf dem Territorium, das früher das Hauptquartier der MILF beherbergt hat. Wieviel von den versprochenen Mitteln letztlich tatsächlich vor Ort ankommen wird, bleibt abzuwarten – nach den vergangenen Erfahrungen ist Optimismus kaum angebracht. Ankommen wird aber wohl die gleichzeitig von Arroyo bei ihrem Besuch in Washington im Mai eingeworbene Militärhilfe von über 356 Millionen US\$.<sup>114</sup> Die Lieferung von dreißig Hubschraubern wurden von Bush bei dem Treffen direkt zugesagt, weitere Ausrüstungsgegenstände – u.a. Transportflugzeuge und Sturmgewehre – sollen folgen. Zusammen mit zwei von Südkorea geschenkten F-5 Kampfflugzeugen sollen sie dazu genutzt werden „to boost (the Philippine military's; P.K.) anti-terrorims campaign.“<sup>115</sup>

So scheint Präsidentin Arroyo auf eine Strategie einzuschwenken, die viele ihrer Vorgänger zumindest in ihren öffentlichen Einlassungen zum Thema immer wieder vorgetragen haben, die sich aber ein ums andere Mal als undurchführbar erwiesen hat: „to use a combination of military action and spending on social development programmes in the country's impoverished southern provinces to win control of rebel areas from the Moro Islamic Liberation Front, or MILF.“<sup>116</sup> Gescheitert sind diese Strategien bislang immer vor allem an zweierlei Faktoren:

112 Macapagal firm against MILF amid vow to develop south. in: [www.inq7.net](http://www.inq7.net), 10.06.2003.

113 Footprints – The twin Mindanao agenda. in: [www.mindanaotimes.com](http://www.mindanaotimes.com), 5.06.2003.

114 James Hookway. A Local War No More. In: FEER 12.6.2003, S. 14-16.

115 Mindanao to get bulk of foreign aid: Macapagal. in: [www.inq7net](http://www.inq7net), 10.6.2003; Bush OK's stronger RP-US military ties. in: [www.manilatimes.net](http://www.manilatimes.net), 21.05.2003.

116 Hookway, a.a.O. (Anm. 114), S. 14.

- zum einen fand sich zwar immer das Geld zur Finanzierung des militärischen Teils der Strategie, der zivile Teil blieb jedoch durchgängig im Morast von Korruption, Inkompetenz, fehlendem politischen Willen und populistischen Gefechten auf der nationalen Bühne stecken. Wenn finanzielle Unterstützung ankam, dann vor allem zugunsten der etablierten Eliten;
- zum anderen beharrte die Regierung auf einem paternalistischen Ansatz, der der lokalen Bevölkerung und den gesellschaftlichen Organisationen vor Ort kaum Eigeninitiative ermöglichte.

Blickt man auf die immer noch vorläufigen Ergebnisse der militärischen Offensive vom Frühjahr und Frühsommer 2003 so ergibt sich folgendes Bild:

1. Hauptleidtragende war wieder einmal die Zivilbevölkerung. Schon nach wenigen Tagen lag die Zahl der vertriebenen Zivilisten bei ca. 100.000, eine Zahl, die sich trotz abflauender Kämpfe kaum verringert haben dürfte. Viele dieser Vertriebenen sind inzwischen mehrfach vertrieben worden. Die Zahl der Toten ist kaum zu beziffern, dürfte jedoch mehrere Hundert auf beiden Seiten und eine ähnlich hohe Zahl von Zivilisten umfassen. Auch Zahlen zum ökonomischen Schaden liegen noch nicht vor.

2. Die Verdrängung der MILF aus stabilen Rückzugsräumen führte nicht zu mehr, sondern zu weniger Sicherheit, da mit der territorialen Ordnung auch ein Teil der Führungsfähigkeit zerstört worden zu sein scheint. Vordem deutlich diszipliniertere Gewalt wirkt zunehmend anomisiert und im Rahmen von hit-and-run Operationen sowie Terrorakten kommen vermehrt Zivilisten zu Schaden kommen.

3. Wieder einmal konnte das Militär zwar feste Territorien erobern, war aber mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln nicht in der Lage, eine bewegliche Guerilla wirksam zu bekämpfen.

4. Auf der politischen Ebene klärte der anhaltende militärische Konflikt manche vordem unklaren Machtverhältnisse. So gab nach wenigen Wochen Krieg der Leiter des Regierungspanels für die Friedensverhandlungen, Jesus Dureza, seinen Posten auf. Nach längerer Vakanz ernannte die Präsidentin schließlich Anfang Juni 2003 ihren Berater für den Friedensprozess, den ehemaligen General Eduardo Ermita zum Leiter der Regierungsseite bei den Verhandlungen.

5. Die lokal verantwortlichen Politiker der ARMM üben de facto keinerlei Einfluss auf die nationale Politik gegenüber der MILF aus. Wenn und soweit muslimische Politiker Einfluss haben, handelt es sich um Mitglieder mächtiger Familien oder Clanallianzen, die vor allem um die Wahrung ihrer Interessen bemüht sind. Die vom Erzbischof von Cotabato im Februar im Angesicht der eskalierenden Kämpfe aufgeworfene Frage, warum die ARMM bei wichtigen Fragen noch nicht einmal konsultiert wird, und ob das nur aus Mindanaoern bestehende Government peace Panel eine „lame duck, perhaps even a dead duck“ sei, lässt sich zumindest tentativ beantworten: Das Government Peace Panel war durchgängig nicht mehr als ein untergeordneter zweitrangiger Akteur und wurde offensichtlich im Frühjahr 2003 bedenkenlos geopfert. Die ARMM hat ihre ohnehin schon immer nur extrem begrenzten autonomen Politikkapazitäten verloren. Das Überleben der

derzeitigen Führungselite der ARMM hängt ganz wesentlich von ihrer Gefolgschaft gegenüber der Präsidentin ab, nachdem sie in dem Machtkampf, der letztlich zum Untergang des MNLF-Führers und späteren ARMM-Gouverneurs Misuari führte, ihr Schicksal (der Königsmörder) mit dem der Präsidentin verbanden.<sup>117</sup>

Die Antwort auf eine weitere Frage des Erzbischofs muss jedoch offen bleiben: Gibt es in Mindanao eine unabhängige dritte Kraft, die den Konflikt zwischen Regierung und Guerilla aufrechterhalten will? Zwei Optionen einer solchen Kraft sind denkbar: Zum einen private Gewaltakteure im Dienste lokaler Politiker, die bei einem Friedensschluss um ihre Patronagenetzwerke fürchten; zum anderen para-staatliche Gewaltakteure aus dem Umkreis der Sicherheitskräfte, deren Bedeutung in der Folge eines Friedensschlusses massiv erodiert würde.

## 5. Resümee und Ausblick: Gewaltphänomene in der philippinischen Politik

### 5.1 Determinanten der Gewalt und ihrer Bearbeitung

Im muslimischen Mindanao sind auch im neuen Jahrtausend alle strukturellen Voraussetzungen gegeben, die Deprivation in Protest und mittelfristig auch in Rebellion umschlagen lassen, bzw. einer bestehenden Rebellion Legitimität und „Rekruten“ erhalten. Die Persistenz von bewaffneten, auf Raub und insbesondere Entführung spezialisierten Banden wie der Abu Sayyaf oder der ebenso prominenten Pentagon-Gang zeigt, dass Gewalt für eine beträchtliche Zahl sozial und ökonomisch marginalisierter Männer ein realistisches Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts darstellt und, in Anbetracht der düsteren Zukunftsaussichten auf absehbare Zeit darstellen wird. Dass der Staat auf kriminelle Bandengewalt vielfach mit der augenzwinkernden Unterstützung von Vigilante-Organisationen reagiert, die, mit einer „informellen Lizenz zum Töten“ ausgestattet, ihre Opfer zumeist vom Motorrad aus gezielt niederstrecken, verschärft die Gewaltproblematik, wo sie sie zu lösen vorgibt.<sup>118</sup> Betrachtet man staatliches Handeln im Entwicklungsbe-

117 Die jetzigen Führer der ARMM hatten sich bei der Entmachtung des Gouverneurs der ARMM Nur Misuari, der gleichzeitig den Vorsitz der MNLF und der SPCPD inne hatte, eine ausnehmend aktive Rolle gespielt. Sie waren das Standbein, mit dessen Hilfe es der staatlichen Administration gelang, Misuaris Kontrolle über seine Machtbasis in der MNLF wie auch der regionalen Administration auszuhebeln.

Misuari mutierte im Jahr 2001 vom Gouverneur über Nacht wieder zum Guerilla. Mit seinen Leuten tötete er bei einem Feuerüberfall auf ein Armeecamp an die einhundert Soldaten und verschwand anschließend im Dschungel, nur um wenige Wochen später von malaysischen Truppen im Nachbarland aufgegriffen und nach einigem diplomatischen Querelen an Manila ausgeliefert zu werden.

Das ARMM-Parlament (Regional Legislative Assembly) ist schon seit vielen Monaten durch einen intensiven Machtkampf zwischen zwei konkurrierenden Lagern gespalten und weitgehend handlungsunfähig.

118 Besonders prominent ist hier die Stadt Davao, wo der Bürgermeister öffentlich in einer Fernsehshow eine Namensliste von Personen verlas, die im Drogenhandel involviert sein sollen, was im gewaltsamen Tod von vielen der dort genannten resultierte. Allein im Jahr 2003 starben mehr als 70 Menschen (zumeist

reich, so ist trotz vielfältiger Ankündigungen von umfassenden Programmen eine Besserung der Lebensbedingungen der Moros nicht absehbar. Wenn überhaupt, so reichen die bereitgestellten Mittel lediglich zur Herstellung des status quo ante der jeweils letzten Militäroperation. Entwicklung findet im muslimischen Teil Mindanaos (fast) nicht statt.

Die Analyse der muslimischen Eliten läßt erkennen, warum der Impetus zur Revolte nicht von den etablierten muslimischen Eliten ausging, sondern von zwei in den 60er Jahren politisch sozialisierten Gegeneliten, die gleichermaßen nicht nur die Legitimität der philippinischen Herrschaft über die einstmals mehrheitlich muslimisch besiedelten Territorien, sondern auch die der lokalen Herrschaft der Datu-Elite in Frage stellten.

Dass der Konflikt Anfang der 70er Jahre in ideologisch unterfütterte militärische Bahnen gelenkt wurde, ist einer Koinzidenz mehrerer teilweise Faktoren geschuldet:

- die fundamentale demographische und sozio-ökonomische Marginalisierung der Muslime in ihren Heimatgebieten (seit dem frühen 20. Jh.),
- die zunehmende Stabilisierung einer ethnische Grenzen überspringenden, alle philippinischen Muslime umfassenden kollektiven Identität als Moros in einem „feindlichen“ christlichen Land (seit dem frühen 20. Jh.),
- die Entwicklung muslimischer Gegeneliten, die aus unterschiedlichen ideologischen Positionen heraus die Legitimität der Herrschaft der Philippinen über die Muslime im Süden und die der traditionellen muslimischen Eliten gleichermaßen in Frage stellten und bereit waren, radikale Mittel zur Erreichung ihrer Ziele einzusetzen (seit den 50er Jahren des 20. Jh.),
- eine umfassende Gewalteskalation in der intra-elitären Auseinandersetzung zwischen Nacionalistas und Liberalistas um die Macht auf der lokalen und nationalen Ebene (seit Mitte der 60er Jahre),
- die Schließung legitimer Arenen des politischen Protestes durch das Kriegsrecht (1972, auslösender Faktor).

Im Verlauf des Konflikts konnten die etablierten muslimischen Eliten einen großen Teil des nationalistisch motivierten Protestes sehr schnell in die geordneten Bahnen philippinischer Patronagepolitik lenken. Auch die noch lange Jahre aktive nationalistische Guerilla erwies sich letztlich als integrierbar; ihre Forderungen reduzierten sich auf Teilhabe innerhalb des etablierten Systems. Im Gegenzug gegen die Aufgabe sämtlicher sozialreformerischer Anliegen der MNLF wurden zusätzliche staatliche Institutionen eingerichtet, die einem beträchtlichen Teil der Guerilla Posten, Ämter und grundlegende ökonomische Sicherheit brachte, ohne die zentrale politische Stellung der etablierten Elitegruppen in

wohl Kleinkriminelle) in den Strassen Davaos durch Vigilante-Morde, von denen kein einziger aufgeklärt wurde. Der Bürgermeister rief sogar öffentlich die kommunistische Guerilla dazu auf, ihre eigenen „Killer“ zu schicken, denen er gerne Waffen zu geben bereit war, wenn sie nur die richtigen zur Strecke brächten. Anzumerken bleibt, dass der Bürgermeister von Davao ein enger Berater der Präsidentin in Fragen der inneren Sicherheit ist.

Frage zu stellen – die führenden Kader der Guerilla wurden in das bestehende System kooptiert.

Als bislang nicht integrierbar erwies sich die muslimische Guerilla MILF. Ihr scheint es vor allem daran gelegen zu sein, die eigene organisatorische Autonomie zu erhalten und mittels einer Ausweitung der eigenen Organisation zunehmend neue Handlungsräume für sich zu erschließen, innerhalb derer sie eigenverantwortlich und weitgehend unabhängig von der nationalen Politik bzw. der etablierten Entwicklungsadministration agieren kann. Dieser Aspekt der MILF-Strategie erwies sich als für die philippinische Politik unverdaulich. In den Jahrzehnten des Friedensprozesses sind Vereinbarungen, die von der Exekutive mit der Guerilla getroffen worden sind, wiederholt im politischen Alltag innerhalb der etablierten formalen politischen Institutionen, insbesondere der Legislative, unternommen worden, bzw. sie wurden schon im Vorfeld in Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen, der Exekutive zuzurechnenden Akteuren ausgehebelt.

Versuchten praktisch alle demokratischen Regierungen, die Guerilla wiederholt militärisch in die Knie zu zwingen, so ist die autoritäre Phase nach 1976 überraschenderweise nicht durch eine ähnlich zyklische Wiederholung von Versuchen gekennzeichnet, das Guerilla-Problems über den militärischen Weg zu lösen.

Die größten Verhandlungserfolge konnte die Guerilla nicht in der langen Phase der (Semi-)Demokratie nach 1986, sondern in der Phase des Kriegsrechts, direkt im Anschluss an die gewaltträchtigste Phase der militärischen Auseinandersetzung für sich erreichen. Es lässt sich sogar auf eine zweifache Weise von „diminishing returns“ für die Guerilla in Friedensprozessen sprechen. Zum einen kann man auf einer langen Zeitachse (1976-1996) insoweit von abnehmendem Ertrag sprechen, als die MNLF, 1976 eine 13 Provinzen umfassende Autonomiezone herausverhandelt hatte, die Marcos auch weitgehend (wenngleich unter Ausschluss der Guerilla selbst) einrichtete. Davon blieb nach dem Ende des Marcos-Regimes 1986 nur noch ein vier Provinzen umfassendes Gebilde übrig, das schließlich von der MNLF nach weiteren 10 Jahren als das de facto erreichbare Maximum anerkannt werden musste. Der gleiche Prozess des abnehmenden Ertrags findet sich wiederholt im Prozess von der Unterzeichnung von Übereinkünften zu ihrer Implementation. In der Initiativphase des „Peace-making“, d.h. bis zur Unterzeichnung von Verträgen und Übereinkünften verfügen die Exekutive bzw. die in der Verhandlungsarena agierenden Akteure der Exekutive über ein relativ hohes Maß an Autonomie, das weitreichende Kompromisse ermöglicht. Ab dem Moment jedoch, in dem die politische Implementation einsetzt (d.h. mit dem ersten Schritt der Verwandlung von Vereinbarungen in nationales Recht, bzw. mit der Schaffung entsprechender Organe zur Implementation der Vereinbarungen) treten neue Akteure auf den Plan: andere Teile der Exekutive, die nicht in der Verhandlungsarena vertreten oder aber dort marginalisiert sind, die große Bandbreite von legislativen Akteuren auf der nationalen Ebene sowie die lokalen Exekutiven in den von der Vereinbarung betroffenen Region. Zumindest ein Teil dieser Akteure nutzt zur Durchsetzung seiner Interessen auch bedenkenlos Gewaltakteure: die Streitkräfte und die lokalen para-staatlichen Milizen (CAFGUs), aber auch bestenfalls halblegale Milizen und Vigilante-Organisationen und kriminelle Banden. Mit jeder Rückkehr zur Gewalt konnte die Guerilla in der anschließenden Verhandlungsphase weniger für sich erreichen,

als ihnen in einer früheren Phase ursprünglich zugestanden worden war. Darüber hinaus sank der Ertrag noch einmal in der Implementationsphase. Mit diesen Erfahrungen vor Augen ist es nur zu verständlich, dass die MILF „wasserdichte“ Abkommen anstrebt, was die Gegner weitreichender Zugeständnisse dazu zwingt, die Annäherungsprozesse schon in einer früheren Phase zu unterbrechen – z.B. mittels militärischer Gewalt.

Am Fall der Philippinen lässt sich aufzeigen, dass auch stabile semi-Demokratien, die Dritte Republik (1946-1972) und die nach-Marcos Ära (seit 1987), die zunehmende Zuspitzung von Marginalisierungserfahrungen ethnisch oder kulturell differenzierter Minderheiten nicht unbedingt besser zu verarbeiten wissen, als autokratische Systeme. „Democraticity“ an sich hat nicht notwendigerweise zivilisierende Wirkung. Vielmehr drohen unter der „real existierenden Demokratie“ Einigungsprozesse durch die hohe Obstruktionsfähigkeit einer großen Zahl heterogener Veto-Mächte immer wieder aus dem Pfad geworfen zu werden. In der Dritten Republik fanden sich keinerlei politische Mechanismen, die dem kollektiven Egoismus der hegemonialen Gruppe Einhalt geboten hätten. Vielmehr wurden die Minderheiten und die von ihnen besiedelten Gebiete als Verschiebemasse zur Lösung von Problemen anderer (der nationalen Elite mehr am Herzen liegenden) Regionen benutzt. In der Vierten Republik sank das Gewaltniveau gegenüber dem letzten Jahrzehnt der Diktatur (1976-1986) paradoxerweise nicht, sondern blieb zeitweilig stabil, um dann nach einem Jahrzehnt und dem erfolgreichen Abschluss eines Friedensvertrages, durch den die „klassische“ Guerilla entwaffnet und kooptiert worden ist, deutlich zu steigen.

Ein Blick auf die Fähigkeit der verschiedenen Systemtypen den Konflikt in friedliche Bahnen zu lenken, erweist zentrale Gemeinsamkeiten. Sowohl Marcos (1976) als auch Ramos (1996) gelang es, durch clevere Politik Teile der Guerilla zur Aufgabe zu bewegen und in das System zu integrieren. Beide boten einen ähnlichen „Preis“ im Gegenzug für die Aufgabe der bewaffneten Rebellion: Teilhabe und Integration in bestehende bzw. Errichtung neuer Patronagenetzwerke. Die beiden kooptierten Gruppen zahlten ebenfalls den gleichen Preis: die de facto Aufgabe all ihrer politischen Reformforderungen. Beide Arrangements zielten jedoch gleichzeitig darauf, durch Kooptation von Teilen der Guerilla die „Restbestände“ umso leichter vernichten zu können, was weder Marcos nach 1976 noch Ramos und seinen Nachfolgern seit 1997 gelang.

Trotz der Betonung der systemtypus-übergreifenden Ähnlichkeiten gilt es einen Unterschied im Auge zu behalten: die deutlich sichtbare Notwendigkeit der Demokratie, die Zahl der Toten unter der Zivilbevölkerung möglichst niedrig zu halten und in Phasen relativer Ruhe Maßnahmen zu initiieren, die – möglichst mittels realer Hilfen, zumindest aber symbolisch – die in Bombardements, willkürlichen Verhaftungen und Folter liegende autoritäre Symbolik zu überschreiben. Freilich sind auch hier die Unterschiede zu den Praktiken der Diktatur vor allem quantitativer, nicht aber qualitativer Natur.

Immer wieder setzten (semi-)demokratische philippinische Regierungen in den letzten Jahrzehnten auf die militärische Karte. Nun ist eine militärische Strategie zweifellos geeignet, die Guerilla in die Defensive zu drängen und ihre Kontrolle über Territorien zu brechen. Wenn aber schon eine schwache kriminelle Bande wie die Abu Sayyaf trotz intensiver Hilfe der USA militärisch nicht besiegt werden konnte, so gilt dies noch viel mehr für



eine Guerilla, die über weit mehr als 10.000 Kämpfer verfügt. Wie das parallele Erstarken der ebenfalls auf Mindanao operierenden und seit 2002 auf die schwarze Liste terroristischer Organisationen aufgenommenen kommunistischen NPA verdeutlicht, findet sich im rückständigen Süden der Philippinen (und nicht nur dort!) immer genügend Nachwuchs für die Rebellion.

## 5.2 Optionen und Grenzen möglicher Zivilisierung des Konfliktaustrags

Die Chancen einer kurz- oder auch nur mittelfristigen Einhegung politisch motivierter Gewalt im Süden der Philippinen stehen, wie die bisherige Analyse zeigte, nicht gut. Ein zentrales Charakteristikum philippinischer Politik von der lokalen bis zur nationalen Ebene, dem jede realistische Strategie ihr Hauptaugenmerk zu widmen hat, ist die Vielzahl von Veto-Mächten, die nicht nur den Willen, sondern auch die Fähigkeit zu unilateralen, „Friedens“-gefährdenden Aktionen haben. Im Fall von Mindanao finden sich Dutzende von Akteuren, die ihrerseits, wie die Streitkräfte, aber vermutlich auch die MILF, in partiell autonom agierende, über eigene Ressourcen und Zielsetzungen verfügende Sub-Akteure zerfallen. Wenn die Kontrolle der Guerilla über das Handeln ihrer Einheiten Grenzen hat, wenn die Streitkräfte vor Ort in unterschiedlichsten Austauschverhältnissen mit Staat und Guerilla stehen, wenn staatliche Politik von der untersten Ebene bis hinauf in die nationale Exekutive von komplexen Verhandlungs- und Konkurrenzsystemen geprägt ist, in denen die konkurrierenden Akteure im Fall politischer Opportunität auch nicht vor gezielter Gewaltanwendung und subversivem Handeln zurückschrecken, dann sind in Anbetracht dieses anarchisch anmutenden Interaktionsgeflechts die Chancen auf die gezielte Implementation von Übereinkünften mit der Guerilla gering.

Die Chancen, dass sich die Zyklen von Gewalt und Gegengewalt, von relativer temporärer Gewaltarmut und dramatischer Gewalteskalationen, in absehbarer Zeit eindämmen lassen, sind begrenzt. Nichtsdestoweniger gibt es keine andere Option als kompromissbereites Verhandeln, der Einbindung der Guerilla und ihres sukzessiven Formwandels durch Teilhabe an politischer Herrschaft in den von ihr kontrollierten Gebieten. Allerdings sollte es in den Verhandlungen nicht zuvorderst darum gehen, auf Biegen und Brechen und unter dem Druck immer neuer Ultimaten einen endgültigen Verhandlungsfrieden zu erreichen. Viel sinnvoller ist ein stabiles kooperatives Verhältnis, das den grundlegenden Interessen aller Veto-Akteure Rechnung trägt, ohne die Grenzen der Zumutbarkeit sofort auszutesten. Dies sind die Voraussetzungen, damit Entwicklungshilfe ihre potenziell segensreiche Wirkung in dieser marginalisierten Region entfalten und die Deprivation der Bevölkerung gelindert werden kann. Andernfalls trägt jedes Entwicklungsprojekt zur Stabilisierung der herrschenden gewalttätigen Verhältnisse bei.

Ein erster Schritt wäre es, nicht zu versuchen, die militärische Position der Guerilla zu unterminieren, sondern sie in den von ihr kontrollierten Gebieten (informell) als *de facto* herrschende Macht anzuerkennen und ihr entsprechende Aufgaben ziviler Administrati-

on und Entwicklungshilfe zu übertragen.<sup>119</sup> Es wäre im Sinne einer auf Zivilisierung des Konflikts orientierten Regierung, wenn die Guerilla einen partiellen Formwandel von einer Kampforganisation zu einer mit einer Vielzahl komplexer ziviler Aufgabenstellungen betrauten Administration vollzöge. Das Argument des Souveränitätsverzichts ist theoretisch nicht von der Hand zu weisen, beschränkt sich jedoch auf die reine de jure Ebene. De facto übernimmt die Guerilla in den Zeiten, in denen ihr dies möglich ist ohnehin durchgängig umfangreiche zivile Funktionen. Auch finden sich immer wieder Kooperationen zwischen staatlicher Administration und Guerilla, um bestimmte zivile Aufgaben erfüllen zu können – etwa in Form von Sicherheitsgarantien für Entwicklungsprojekte. So sind Beispiele aus der Vergangenheit durchaus zukunftsweisend, wie die staatlich finanzierten Bewässerungsprojekte im Gebiet des Hauptlagers der MILF Camp Abubakar und der ebenfalls mit Regierungsgeldern finanzierte, mit Sonnenenergie betriebene Brunnen, der in diesem Lager die Wasserversorgung sicherstellte.

Zunächst muss es darum gehen, die Überlebensdauer derartiger Projekte zu erhöhen, so dass das „ownership-Prinzip“ auch für die MILF zum tragen kommen kann: Es ist zu hoffen, dass die Bereitschaft der MILF zu Kompromissen in dem Maße wächst, in dem sie nachhaltige Erfolge in den Politikbereichen aufweisen kann, die ihr am Herzen liegen: Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung, Entwicklung der Region, Reduktion der Rechtlosigkeit.<sup>120</sup> Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass wegen der „Stücke vom Kuchen“, mit denen die MILF-Elite befriedet werden soll, die „Stücke“, die den anderen Veto-Mächten zukommen, nicht kleiner werden.

Für die Streitkräfte sind die Konflikte auf Mindanao immer noch ein zentrales Reservoir institutioneller Legitimation. Für viele Offiziere erweist sich der Einsatz im Kampf gegen die MILF oder die NPA immer noch als bedeutsames Sprungbrett für die militärische Karriere. Mancher nutzt auch die Chance, die ihm zur Verfügung stehenden institutionellen Ressourcen zum Aufbau einer zivilen Karriere als Politiker zu verwenden, wieder andere nutzen die vielfältigen Möglichkeiten zu persönlicher Bereicherung. Jeder Ansatz, der diese Gewinne in Frage stellt, wird auf den entschlossenen Widerstand dieser Personengruppen treffen, zu dessen Überwindung die institutionellen Ressourcen fehlen. Deshalb ist es von entscheidender Wichtigkeit, die institutionellen Interessen des Militärs und strategisch positionierter militärischer Eliten sicher zu stellen, da diese andernfalls (teilweise sicherlich in Kollusion mit politischen Elitegruppierungen) als „Spoiler“ die Implementation jeder Übereinkunft sprengen können.

Eine erfolversprechende Bearbeitung des Konflikts, die auf die tiefergehenden Ursachen der Gewalt eingeht, müsste sich auch dem Problem der Readjustierung der lokalen

119 Zwar sind in der Vergangenheit derartige Versuche stets gescheitert – sowohl im Jahr 2000 als auch 2003 folgten militärische Offensiven, die die Verhandlungen zum Stillstand brachten – doch böte der Einbezug militärischer Hardliner in die Verhandlungsdelegation der Regierung vielleicht die Chance, dass sich Verhandlungsergebnisse auch implementieren lassen, wenngleich sie wohl deutlich schwerer zu erreichen wären.

120 Letzteres impliziert natürlich die zumindest stillschweigende Akzeptanz der von der MILF errichteten Gerichte und der von diesen verhängten Urteile.

und regionalen Machtbalance zwischen der Vielzahl von Veto-Mächten und insbesondere der Entwicklung neuer Spielregeln für die politische Auseinandersetzung stellen. Bislang fühlt sich keine der Parteien an demokratische Spielregeln gebunden. Soweit sie eingehalten bzw. propagiert werden, ist dies nur im Rahmen opportunistischer Nutzenkalküle – wenn die Einhaltung der eigenen Position nützt, der des Gegners jedoch schadet. Solange Gewalteininsatz ein alltäglicher Bestandteil der Politik ist, und das ist im Süden der Philippinen (wie auch in anderen Regionen) durchgängig der Fall, ist die Guerilla nur ein Gewaltakteur unter vielen. Die Delegitimierung der von ihr ausgehenden Gewalt gelingt in dem Maß nicht, in dem andere politische Akteure zur Durchsetzung ihrer Interessen auf Gewalt zurückgreifen und Amtsinhaber unterschiedlichster Couleur die staatlichen Mittel der Gewaltsamkeit zur Durchsetzung ihrer Interessen privatisieren. In vielen Regionen Mindanaos lassen sich die politischen Herrscher, trotz des Mantels demokratischer Legitimität als „Sultans of a violent land“<sup>121</sup> beschreiben. Auch die ganz alltäglichen politischen Arenen verdienen manchmal durchaus die Bezeichnung der „Battlefields of the Warlord“<sup>122</sup>. Die vorherrschende, gewaltbasierte „local strongman-rule“ repliziert sich bei den „guten“ wie auch den „schlechten“ Elementen – weder ist eine Institutionalisierung von Herrschaft, noch eine Ächtung von Gewalt als Mittel der Politik zu erwarten.

Die Philippinen haben viele Jahrzehnte demokratischer Erfahrung in Wahlen. Erste Wahlen auf lokaler Ebene fanden schon 1902 statt, in umfassenderem Sinn ab 1907, der Präsident und das Parlament wurden ab 1935 (noch unter amerikanischer Aufsicht) frei gewählt. Von 1946 bis 1972 handelte es sich um eine Demokratie mit regelmäßigen Wahlen und Regierungswechseln. Nach Marcos hatte die Demokratie mehr als 15 Jahre Zeit, um sich wieder zu stabilisieren: mit regelmäßigen Wahlen, einer freien Presse und einer in Asien einzigartig breiten Zivilgesellschaft, vor deren kritischem Auge fast nichts verborgen bleibt. Die Wahlen sind freilich in vielen Regionen des Landes nur in äußerst begrenztem Rahmen als fair und frei zu bezeichnen, die Freiheit ist für die Reporter eminent gefährlich und die (fast durchgängig straffreie) Gewaltandrohung und -anwendung bildet ein regelmäßig wiederkehrendes Mittel der politischen Auseinandersetzung. Das Engagement der Zivilgesellschaft bleibt de facto weitgehend folgenlos. Egal ob die Philippinen wie hier als oder Semi-Demokratie, als defekte oder aber als Regimehybrid charakterisiert werden, scheinen sie ein langfristig stabiles System etabliert zu haben, das formaldemokratische Strukturelemente so mit allgemein anerkannten nicht-demokratischen sozialen Praktiken verwebt, dass im Effekt eine stabile Ordnung hervorgeht, ein System, in dem eine Vielzahl von Akteuren auch unter Rückgriff auf Gewalt in einem Spiel mit hohem Einsatz und entsprechenden Gewinnchancen Macht beständig neu ausbalanciert. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dies System eine hohe Anpassungsfähigkeit für gewandelte Rahmenbedingungen politischer Herrschaft aufweist. Die Chancen, die destruktive Macht

121 Siehe den gleichnamigen Artikel von Francisco L. Gonzales, in: Gutierrez et al., a.a.O. (Anm. 36), S. 85-144.

122 So der Titel einer exzellenten Studie von Eric Gutierrez über politische Macht und Herrschaft auf Sulu, in: Eric Gutierrez et al., ebd., S. 39-84.

vieler Veto-Akteure durch eine gezielte Veränderung der Spielregeln der politischen Auseinandersetzung erfolgreich zu minimieren, sind gering.

Das quasi-anarchische Mit- und Gegeneinander multipler Gewaltakteure lässt auch daran zweifeln, ob eine immer wieder diskutierte Föderalisierung der Philippinen tatsächlich eine Verbesserung und nicht nur eine Restrukturierung der Gewaltsituation bringen würde. In der Geschichte der Philippinen war es kaum jemals die zu große Macht der Zentralregierung, die Gewalt begründet und perpetuiert hätte, als vielmehr die immense Macht lokaler und regionaler Eliten, die nicht selten ganze Städte bzw. eine oder auch mehrere Provinzen, wie private Güter beherrschten und beherrschen. Neben Unterwerfung und Gefolgschaft eröffnen solche Herrschaftsstrukturen primär die Option der Rebellion, da Opposition bestenfalls in engen Grenzen geduldet und wo immer möglich de facto marginalisiert wird.

Neue Fragen zur Zukunft des Konflikts hat der Tod des Führer und geistigen Vaters der MILF, Hashim Salamat, am 13. Juli 2003 aufgeworfen. Der MILF gelang es mit Al Haj Murad Ebrahim einen neuen Vorsitzenden zu bestimmen. Zwei Aspekte dieses für die Organisation epochalen Wechsels gilt es herauszustellen: den geordneten Charakter des Nachfolgeverfahrens auf einer Sitzung des Zentralkomitees am 26. und 27. Juli und einer anschließenden Vollversammlung am 30. und 31. Juli<sup>123</sup> und die Tatsache, dass mit Murad Ebrahim ein Mann gewählt wurde, der allgemein als gemäßigt und pragmatisch eingeschätzt wird und allem Anschein nach auch über eine hohe Legitimität in der Organisation selbst verfügt. Dass Murad Ebrahim bis zu seiner Wahl als Vorsitzender zum einen den Posten des Stabschefs der MILF-Streitkräfte BIAF und zum anderen den des Führers der Delegation bei den Verhandlungen mit der Regierung inne gehabt hat, erscheint ebenfalls als günstiges Omen für das zukünftige Konfliktverhalten der MILF. Die vereinzelt geäußerten Vermutungen, dass nun die Chancen für eine schnelle Beendigung des Konfliktes gestiegen wären, sind jedoch mit Vorsicht zu betrachten. Zum einen ist offen, ob es Murad Ebrahim auf Dauer gelingt, die ganze Streitmacht der MILF unter seiner Führung zusammenzuhalten, zum anderen sind die Verhandlungen mit der Regierung bis dato trotz der großen Zahl von Übereinkommen noch nicht über erste Schritte der Vertrauensbildung hinausgekommen. Von der inhaltlichen Agenda der MILF – eine stark muslimisch gestaltete Sozialordnung, eine Neugestaltung des Landrechtes, sozialer Gerechtigkeit und deutlich verbesserter Entwicklungsperspektiven, ist bislang nichts verhandelt worden. Last but not least zeichnet sich in den letzten Jahren eine Tendenz ab, die einer schnellen Beilegung des seit Jahrzehnten andauernden Konfliktes entgegensteht: die vor dem lokal verankerte und lokale Zielsetzungen verfolgende MILF beginnt sich zumindest an den Rändern in Teilen zu reorientieren und stellt ihren Kampf zumindest in Ansätzen in den Kontext des globalen Jihad gegen die Ungläubigen, wie dies bei dem Ende Mai 2003 verhafteten Terroristen Saifulla Yunos, dem mehrere Anschläge in Manila und an anderen Orten zur Last gelegt werden, der Fall zu sein scheint. Sollte sich diese bis dato randständige Perspektivänderung weitergehend durchsetzen, so könnte dies zu einer fun-

123 Siehe hierzu z.B. die Nachrichten auf der Homepage der MILF ([www.luwaran.com](http://www.luwaran.com)).

damentalen Verschiebung der Aktionsmuster der MILF führen und damit zu einer wachsenden Isolation von der muslimischen Bevölkerung ihrer Rückzugsgebiete und zu einer Radikalisierung in Wort und Tat. Eher zu erwarten ist, dass die internationalistische Agenda in der Organisation marginalisiert wird. Das lässt mittelfristig eine Spaltung der „internationalistischen“ Nebenströmung vom Mainstream erwarten, was notwendigerweise eine Vervielfältigung von Akteuren und Formen der Gewalt nach sich ziehen würde. Gewalt würde zunehmend entstrukturiert, das kriminelle und terroristische Element an Prominenz gewinnen.

Beinahe zeitgleich mit dem Führungswechsel in der MILF kam die Verkündung der USA, sich im Hintergrund aktiv an den Bemühungen zur Beilegung des Konfliktes zu beteiligen und das Versprechen der Supermacht im Falle von erfolgreichen Vertragsverhandlungen 30 Millionen Dollar für die Entwicklung der Region zur Verfügung zu stellen. Die amerikanische Initiative vereint Zuckerbrot und Peitsche – jedoch auf eine Art und Weise, dass bis dato nicht gesagt werden kann, ob sich die Chancen auf eine Einigung dadurch erhöhen oder eher neue Hindernisse aufgebaut werden. Gerade das Zuckerbrot der winkenden US\$ hat schon im Vorfeld zu heftigen Auseinandersetzungen geführt, da alle Elitegruppierungen die Verfügungsrechte für sich reklamieren.<sup>124</sup>

So bleibt abschließend zu konstatieren, dass eine nachhaltige Befriedung eminent voraussetzungsreich und in Anbetracht der realen politischen Situation kurz und mittelfristig kaum erreichbar ist. Solange die MILF an ihren politischen Zielsetzungen festhält, ist ein tragfähiger Kompromiss nicht in Sicht. Die einzige Chance einer Auflösung der militärischen Konfrontation besteht in der klientelistischen Integration der MILF-Elite entweder in die bestehenden, oder in neu zu schaffende Strukturen nach dem Modell der MNLF. Hierzu bedarf es: zum ersten größerer finanzieller Mittel, so dass die MILF zufriedengestellt werden kann, ohne dass die bestehenden Patronagenetzwerke Verluste hinnehmen müssen; zum zweiten bedarf es der Kooperation sämtlicher in den Konflikt involvierter lokaler, regionaler und nationaler Eliten, um sicherzustellen, dass keine der potenziellen Vetomächte (qua Waffengewalt) als Spoiler in Erscheinung tritt; zum dritten muss die MILF wie vor Jahren die MNLF ihre umfassenden politischen und sozialen Ziele de facto aufgeben. Wie die Initiative der Präsidentin im Frühsommer diesen Jahres aufzeigte, stehen die Chancen für die Bereitstellung umfangreicher Finanzmittel nicht schlecht. Anlass zur Hoffnung geben auch Meldungen wonach die Regierung der MILF auch bei einem ihrer Hauptanliegen – der Landrechte der indigenen Gruppen – entgegenkommen will.<sup>125</sup> Ob sich dies jedoch als mehr als nur ein kurzzeitiges opportunistisch motiviertes Strohfeder erweist bleibt abzuwarten. Nicht einfach wird es sein, den konkurrierenden etablierten Elitegruppierungen zu vermitteln, dass eine Vergrößerung des Patronagesystems um die MILF-Kader durchaus in ihrem Nutzen liegt. Derzeit völlig unklar ist, ob und inwieweit die MILF bereit ist, ihre ordnungspolitischen Ziele im Austausch gegen Teilha-

124 Siehe z.B.: MILF asserts right to rehab funds. in: [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 22.08.2003.

125 Bong Sarmiento, Gov't to distribute more ancestral lands for peace's sake, in. [www.mindanews.com](http://www.mindanews.com), 11.09.2003.

be an Patronagenetzwerken und begrenzten Zugeständnissen in der Frage der Landrechte aufzugeben. Selbst wenn sie dazu bereit wäre, würde in diesem Fall ohne eine umfassende Entwicklungsstrategie, die der Region eine ökonomische, soziale und kulturelle Zukunftsperspektive bietet und zumindest in Teilbereichen schnelle Ergebnisse zeitigt, bestenfalls ein Formenwandel der Gewalt drohen. All diejenigen, die in einem solchen Deal verlören – und das wäre zwangsweise ein großer Teil des Fußvolks der Guerilla – würden ihre Expertise als Gewaltspezialisten hinfert anderweitig einsetzen: in politisch verbrämten Erpresserbanden nach dem Muster der Abu Sayyaf oder aber der Pentagon und anderer rein krimineller Banden. Genau deshalb ist eine langfristige und umfassende Entwicklungsstrategie eine nicht hintergehbare Bedingung für eine nachhaltige Zivilisierung des Konfliktes. Eine realistische Einschätzung der Handlungsmuster der etablierten politischen Eliten legt freilich die Vermutung nahe, dass eine langfristige Strategie in dem Moment zur Makulatur wird, in dem die Eliten davon ausgehen können, dass die Gefahr der Remilitarisierung der Guerilla gebannt ist.

## Glossar

|             |  |
|-------------|--|
| AFP         | Armed Forces of the Philippines  |
| ARMM        | Autonomous Zone Muslim Mindanao  |
| Barangay    | unterste Verwaltungseinheit der Philippinen                                      |
| Bangsa Moro | Moro Nation  |
| BDA         | Bangsamoro Development Agency  |
| BIAF        | Bangsamoro Islamic Armed Forces, militärischer Arm der MILF                      |
| BMLO        | Bangsa Moro Liberation Front   |
| CAFGU       | Citizens Armed Forces Geographical Units   |
| CCCH        | Coordinating Committees on Cessation of Hostilities                              |
| Datu        | Herrschertitel   |
| FAC         | Foreign affiliated company   |
| GRDP        | Gross Regional Domestic Product  |
| GRP         | Government of the Republic of the Philippines                                    |
| Guru        | geistiger Führer, traditionelle Bezeichnung für Autoritäten in religiösen Fragen |
| IFFC        | Independent Fact-Finding Committee   |
| Imam        | Vorbeter   |
| IPD         | Internal Displaced Person  |
| MCC         | Mindanao Coordinating Council  |
| MILF        | Moro Islamic Liberation Front  |
| MNLF        | Moro National Liberation Front   |
| OIC         | Organization of the Islamic Conference   |
| OMA         | Office of Muslim Affairs   |
| PNP         | Philippines National Police  |
| SPCPD       | Southern Philippines Council for Peace and Development                           |
| SZOPAD      | Special Zone of Peace and Development  |
| Trapo       | Abkürzung für „traditional politician“   |
| Ulamah      | Bezeichnung für die Gruppe der Religionsgelehrten und Prediger                   |
| Ummah       | (weltweite) Gemeinschaft der Muslime   |
| Ustadz      | Religionsgelehrter   |