

Von 1571 bis 1898 währte die spanische Herrschaft über jenen südostasiatischen Archipel, den sie unter dem Namen „Philippinen“ als Kolonie in Besitz genommen hatten. Doch nur den nördlichen und zentralen Teil des Inselreiches vermochten die Konquistadoren unter ihre Kontrolle zu bringen. Im südlichen Landesteil widersetzen sich die islamisierten Gesellschaften, von den Spaniern abfällig „*Moros*“ genannt, dem Kolonialjoch. Erst während der sich unmittelbar anschließenden US-amerikanischen Herrschaft über das Land (1898-1946) wurde der Süden in blutigen „*Befriedungs*“-kampagnen unterworfen. Externer Kolonialismus und interne Kolonisierung sorgten auch in den folgenden acht Jahrzehnten für Gewalt, Vertreibung und teilweise bürgerkriegsähnliche Zustände, in deren Verlauf etwa 150.000 Menschen ihr Leben verloren. Nach zähen Waffenstillstands- sowie Friedensverhandlungen sollen nunmehr am 14. September fast 2,4 Millionen Wähler in einem historischen Urnengang darüber abstimmen, wer fortan im Rahmen eines 80-köpfigen Parlaments die Politik in der autonomen *Bangsamoro Region im Muslimischen Mindanao (BARMM)* bestimmt. *Bangsamoro* (das Volk bzw. die Nation der Moros) ist die einzige autonome Region unter den 18 Regionen des Landes, die einzige Region, die aus einem Friedensabkommen hervorgegangen ist, und die einzige Region mit einer parlamentarischen Struktur im Rahmen eines präsidentiellen Regierungssystems. Ein kritischer Rück- und Ausblick unseres Südostasienexperten **Rainer Werning**. Den ersten Teil können Sie [hier nachlesen](#).

Vereitelte Autonomie oder Von Konfrontation zur Kooperation

Eine Zäsur in der Geschichte der *Moro Nationalen Befreiungsfront (MNLF)* und des jüngeren Moro-Widerstands bildete das am 23. Dezember 1976 im libyschen Tripolis unterzeichnete Abkommen zwischen Manila und der MNLF. Im Vordergrund standen dabei:

- die politische und friedliche Beilegung des Konflikts, der mittlerweile zu einem offenen Bürgerkrieg eskaliert war, sowie
- Autonomie für die Moros „innerhalb der nationalen Souveränität und territorialen Integrität der Republik der Philippinen“.

Die MNLF sah sich mithin zur Preisgabe ihrer ursprünglich maximalistischen Forderung nach staatlicher Eigenständigkeit gezwungen. Nutznießer des *Tripolis-Abkommens* war eindeutig die Regierung in Manila, welche eine vereinbarte *Autonome Moslem-Region* nicht verwirklichte, MNLF-Abtrünnige mit finanziellen Zuwendungen zu ködern und sie mit Hilfe zugeschanzter Posten in Ministerien und Behörden politisch zu kooptieren vermochte. Scharenweise kehrten desillusionierte MNLF-Kader ihrer Organisation den Rücken. Zudem

blieben etliche Mitglieder des Zentralkomitees der MNLF, darunter auch Nur Misuari, in Libyen und anderen Nahoststaaten, sodass die organisationsinterne Kommunikation nur durch Emissäre erfolgte. [1] Unter solchen Bedingungen brachen auch interethnische Rivalitäten im Moro-Widerstand auf und es kam zu Friktionen zwischen der Auslandsführung und lokalen Kommandeuren ebenso wie unter den vor Ort agierenden Befehlshabern.

Während der Präsidentschaft von Fidel V. Ramos (1992-98) erfolgte eine noch weitergehende Annäherung zwischen MNLF-Führung und der Zentralregierung, die zum *Endgültigen Friedensabkommen vom 2. September 1996* führte. Zu den Bestimmungen dieses Abkommens gehörte zwar die Schaffung einer (anfänglich aus lediglich vier Provinzen bestehenden) *Autonomen Region in Moslem Mindanao (ARMM)*, deren Gouverneur Misuari wurde, und der *Südphilippinische Rat für Frieden und Entwicklung (SPCPD)*. Doch die Machtbefugnisse dieser beiden Instanzen blieben vage und, problematischer noch, deren finanzielle Ausstattung vom Goodwill der Zentralregierung in Manila abhängig.

Bereits Anfang Oktober 1996, nur einen Monat nach Unterzeichnung des Friedensabkommens, wurde in einer entsprechenden Exekutivorder aus dem Präsidentenpalast Malacañang verfügt, dass Fragen der Finanzhoheit und Ressourcenzuteilung für ARMM und SPCPD künftig exklusiv der Regierung in Manila oblägen, die MNLF mithin ausgehebelt und ihr Restvertrauen innerhalb des auf genuine Selbstbestimmung bedachten Teils der Moro-Bevölkerung verspielt wurde. Gefolgsleute von einst ziehen Misuari nunmehr der Kapitulation vor, da er sich darauf eingelassen hatte, dass laut der Vereinbarung vom 2. September 1996 künftige Unstimmigkeiten und Probleme bei der Umsetzung des Friedensabkommens *im Rahmen* der Verfassung und Rechtsprechung der Republik der Philippinen zu lösen seien.

Anstelle der MNLF und Nur Misuari trat fortan die *Moro Islamic Liberation Front (MILF)* unter ihrem Vorsitzenden *Hashim Salamat*, der an Kairos altehrwürdiger Al-Azhar Universität ausgebildet worden war, als Hauptprotagonist der Moro-Anliegen in Erscheinung. Ihr erklärtes Ziel war es, den Moro-Widerstand nach dem „Tripolis-Desaster“ zu revitalisieren und am Selbstbestimmungsrecht der Moros festzuhalten. 1978 trat die MILF, die sich nach der Unterzeichnung des Tripolis-Abkommens von der MNLF abgespalten hatte, erstmals öffentlich in Erscheinung und avancierte seitdem zur bedeutendsten Organisation des Moro-Widerstands. Die Regierung bezifferte die Zahl ihrer Kombattanten, der *Bangsamoro Islamic Armed Forces (BIAF)*, in jenen Tagen auf circa 12.500 Mann.

Die MILF konzentrierte sich auf den Aufbau beziehungsweise die Stärkung sektoraler Organisationen in der Region und unterhielt bis zum Frühjahr 2000 insgesamt 46 über ganz Mindanao verstreute sogenannte *Camps*, bei denen es sich allerdings um selbstverwaltete Gemeinwesen handelte. Am 9. Juli 2000 nahm das philippinische Militär nach einer militärischen Großoffensive das Hauptquartier der MILF, *Camp Abubakar (Provinz Maguindanao)*, ein, und im Gegenzug verkündete ihr Vorsitzender Salamat den *jihad*. [2] Im Unterschied zur langjährig autokratischen Führung der MNLF praktizierte die MILF einen kollektiven Führungsstil und hielt nach wie vor am strategischen Konzept eines unabhängigen Bangsa-Moro-Staates fest. [3]

MILF versus MNLF und Abu Sayyaf

Eine Folge langjähriger Peripherisierung, Pauperisierung und Marginalisierung der muslimischen Bevölkerung einerseits und des politischen Kottaus der MNLF andererseits war aber auch das Entstehen solcher Gruppen wie der *Abu Sayyaf* (ASG). [4] Da ihre Gründer in Afghanistan zur Zeit der sowjetischen Okkupation (1979-89) gekämpft hatten, wurden ihr Kontakte zu *Osama bin Laden* und *al-Qaida* nachgesagt sowie zu *Ramzi Ahmed Yousef* (auch *Ramsi Ahmed Yussef* geschrieben), der wegen des Anschlags am 26. Februar 1993 auf das *World Trade Center* in New York verurteilt worden war. Ende der 1980er-Jahre nach erfolglosen Friedensverhandlungen Nur Misuaris mit Präsidentin *Corazon C. Aquino* (1986-92) entstanden, rekrutierte die ASG Mitglieder mit Kampferfahrungen in Afghanistan hauptsächlich auf der Insel Basilan. In den 1990er-Jahren machte die Gruppe durch diverse Terroranschläge gegen öffentliche Einrichtungen (z.B. Kirchen, Passagierschiffe und Kaufhäuser) und Zivilisten sowie durch Erpressung und Kidnapping reicher in- wie ausländischer Geschäftsleute auf sich aufmerksam. International bekannt wurde die ASG im Jahre 2000, als es ihr gelang, von der ostmalaysischen Insel Sipadan aus mehrere westliche Touristen auf die Insel Jolo zu entführen – darunter auch die Göttinger Familie Wallert – und nach deren mehrmonatiger Geiselhaft Lösegelder in Höhe von nahezu einer Milliarde Peso (damals rund 50 Millionen DM) zu erpressen. [5] Seitdem hatte die philippinische Regierung die Existenz und das Treiben der ASG wiederholt für ihre politischen Zwecke einzuspannen versucht, was auf dem Höhepunkt der Jolo-Geiselnahme im philippinischen Senat auf Kritik gestoßen war.

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

In dieser mit „*Stop Hostilities for the People's Sake*“ betitelten Stellungnahme hieß es auszugsweise:

„(...) Die MILF und Abu Sayyaf ständig zusammenzuwerfen, als handele es sich um ein und denselben Hund mit unterschiedlichen Halsbändern, ist unstatthaft. Die MILF hat eine politische Agenda. Die Abu Sayyaf ist eine durch und durch kriminelle Vereinigung. Die MILF kämpft dafür, die eigene Kultur, Religion und Identität zu wahren. Abu Sayyaf kämpft hingegen, um ihre Verbrechen in ein Business zu verwandeln, von dem einzig diese Gruppe profitiert. Abu-Sayyaf-Kämpfer wurden ursprünglich als freiwillige Mudschahedin rekrutiert, um im amerikanischen Stellvertreterkrieg in Afghanistan in den frühen 1980er-Jahren zu dienen. (...) Finanzielle und logistische Unterstützung erhielt Abu Sayyaf von US-Undercover-Agenten – mit eventueller Verbindung zur CIA. Osama bin Laden könnte dabei den Hauptkurier gespielt haben, was entweder die finanzielle Unterstützung oder Waffenlieferung an Abu Sayyaf oder gar beides betrifft.“
(Übersetzung: RW)

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

Militärstrategische und regionalpolitische Kalküle im Kontext des „Antiterrors“

Für Manila jedenfalls bedeuteten das Geiseldrama von 2000 und all die damit zusammenhängenden Aspekte tatsächlich oder vermeintlich bedrohter nationaler Sicherheit eine noch engere Anbindung an die alte Kolonialmacht USA. Dies zeigte sich auffällig in dem innigen Verhältnis, das Estradas Nachfolgerin, Präsidentin *Gloria Macapagal-Arroyo* (2001-10), mit dem zeitgleich (Ende Januar 2001) ins Weiße Haus eingezogenen US-Präsidenten George W. Bush pflegte. Vor allem einte beide der Kampf gegen den Terror – erst recht nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und der am 6. März 2007 erfolgten Unterzeichnung des *Anti-Terror Bill*, der in Manila beschönigend *Human Security Act of 2007* genannt wird.

Bush ließ unmittelbar nach den Anschlägen in New York und Washington die ASG auf die erste Liste von 27 weltweit operierenden Terrororganisationen setzen. Und Frau Arroyos erster Staatsbesuch in den USA im November 2001 führte über die sofortige Bereitstellung von Wirtschafts- und Finanzhilfen sowie militärischer Soforthilfe in Höhe von knapp 100

Millionen US-Dollar hinaus zur verstärkten Zusammenarbeit der Streitkräfte beider Länder.

Auf der Basis des seit August 1951 existierenden *Gemeinsamen Verteidigungspakts (Mutual Defense Treaty)*, des am 1. Juni 1999 in Kraft getretenen *Visiting Forces Agreement (VFA)* und des nach 9/11 in Geheimverhandlungen ausgearbeiteten *Mutual Logistics Support Agreement (MLSA)* wurden seit Jahresbeginn 2002 zahlreiche US-amerikanisch-philippinische Militäroperationen auf Basilan, Jolo und in Zentralmindanao durchgeführt. Stets wurde betont, diese Manöver richteten sich prioritär gegen die Abu Sayyaf. Seit Januar 2002 gaben sich in Manila auch hochrangige US-amerikanische Politiker, Geheimdienststrategen und Militärs buchstäblich die Klinke in die Hand, um ein regionales Krisenmanagement zu koordinieren.

Für die Bush-Administration war Südostasien – so wörtlich – die „*neue Zufluchtsstätte für Terroristen*“ („*new haven for terrorists*“). Und dort sind und bleiben die Philippinen als ehemalige Kolonie auch in postkolonialen Zeiten der verlässlichste Brückenkopf. Aus Afghanistan, erläuterte CIA-Direktor George Tenet dem *U.S. Senate Armed Services Committee* Ende März 2002, hätten sich etliche Al-Qaida-Kämpfer und Gefolgsleute Osama bin Ladens in die Philippinen, nach Malaysia und Indonesien abgesetzt, deren Küstenstreifen nicht ausreichend kontrolliert würden. Um ebendiese Kontrolle zu erhöhen und den „Kampf gegen den internationalen Terror robust zu führen“, war kurz zuvor FBI-Direktor Robert Mueller in die Hauptstädte Manila, Kuala Lumpur und Jakarta gereist.

Konkret ging es um die Stationierung US-amerikanischer Truppenverbände vor Ort, um sowohl an der „Südflanke“ Chinas (dem in der Sicht Washingtons, langfristig betrachtet, größten strategischen Rivalen) als auch nahe der Straße von Malakka (zwischen Malaysia, Singapur und Indonesien) präsent zu sein. Hierbei handelte und handelt es sich um die strategisch bedeutsamste Seeroute in Südostasien, über die nahezu die komplette Öl- und Gasversorgung aus dem Nahen und Mittleren Osten für die Boomökonomien Ostasiens erfolgt und über die in umgekehrter Richtung der Löwenanteil deren Exporte transportiert wird. Eine Sperrung der Straße von Malakka infolge terroristischer Angriffe auf mit Flüssiggas beladene Frachter oder das Sprengen von Öltankern gilt als Horrorvorstellung – mit desaströsen Folgen für die globale Ökonomie und Ökologie. [6]

Erneut ein schwerer Rückschlag für den Frieden

Zwischenzeitlich war es auf Vermittlung und unter der Ägide der malaysischen Regierung zu Friedensgesprächen zwischen der philippinischen Regierung und der MILF in Kuala Lumpur gekommen, nachdem man sich zuvor über ein Waffenstillstandsabkommen verständigt hatte. Um dieses zu überwachen und als Mediator bei den laufenden

Friedensverhandlungen zu wirken, hatte sich Malaysia zudem bereit erklärt, in der südphilippinischen Stadt Cotabato den Vorsitz eines dort eingerichteten *International Monitoring Team (IMT)* zu übernehmen. [7] Nach langwierigen Verhandlungsrunden schien man im Sommer 2008 endlich einen Durchbruch erzielt zu haben. Jedenfalls verkündete die philippinische Präsidentin in ihrer Rede *Zur Lage der Nation* Ende Juli 2008, eine Friedensvereinbarung mit der MILF sei zum Greifen nahe und noch vor Ablauf ihrer Amtszeit Ende Juni 2010 werde es im Süden des Landes endlich dauerhaft Frieden geben.

Der 5. August 2008 hätte in dieser Hinsicht ein historischer Tag sein können. Bereits am 27. Juli war unter der Schirmherrschaft Malaysias von Vertretern Manilas und der MILF endlich das sogenannte *Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MoA-AD)* ausgehandelt worden. An jenem 5. August, so sah es die Etikette vor, sollte es in einer feierlichen Zeremonie unterzeichnet werden. Die Vertragspartner und hohe geladene ausländische Gäste, unter ihnen die in Manila akkreditierten Botschafter der USA, Australiens und Japans sowie der Sonderemissär der *Organisation der Islamischen Kooperation (OIC)*, weilten bereits in der malaysischen Metropole Kuala Lumpur, als der Oberste Gerichtshof der Philippinen im letzten Moment qua einstweiliger Verfügung die offizielle Vertragsunterzeichnung vereitelte.

Ein höchst ungewöhnlicher Vorgang in der Geschichte internationaler Diplomatie. Das Gericht in Manila begründete seinen Schritt damit, es müsse prüfen, ob kurzfristig eingereichten Petitionen philippinischer Regionalpolitiker und Geschäftsleuten, das MoA-AD verstoße gegen geltendes Recht und sei nicht verfassungskonform, stattzugeben sei. Eine Auffassung, die das Gericht letztlich in seinem abschließenden, mit acht zu sieben Stimmen denkbar knappen Urteil vom 14. Oktober 2008 bestätigte.

Die neu-alte Pattsituation lenkte rasch Wasser auf die Mühlen jener Kräfte, denen Verhandlungen eh suspekt waren und die sich bitter enttäuscht darüber zeigten, dass trotzdem keine greifbaren Ergebnisse erzielt wurden. Bereits Mitte August 2008 lieferten sich Einheiten der AFP und der BIAF zunächst Scharmützels, dann offene Gefechte. Während in Manila die Nationalpolizei in höchste Alarmbereitschaft versetzt wurde, da man Anschläge der MILF gegen öffentliche Einrichtungen befürchtete, weiteten sich die Kampfhandlungen in Mindanao weiter aus. Am 21. August sprach das *Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP)* von über 220.000 Menschen, die angesichts der Kampfhandlungen auf der Flucht waren. Bis zur Jahreswende 2008/09 wurden die Zahlen ständig nach oben – bis annähernd 600.000 Personen – korrigiert, während die Sicherheitsvorkehrungen für in- wie ausländisches Hilfspersonal laut Stephen Anderson, dem WFP-Repräsentanten im Lande, drastisch erhöht werden mussten.

Wut und tiefe Enttäuschung machten sich unter den Befürwortern des MoA-AD breit. Vor allem die zahlreichen um Ausgleich und Frieden bemühten Nichtregierungsorganisationen auf Mindanao hatten im MoA-AD endlich einen Silberstreif am Horizont ausgemacht, um wenigstens die jahrelangen militärischen Auseinandersetzungen im Interesse der Zivilbevölkerung zu deeskalieren. [8] Der stets um Contenance bemühte Chefunterhändler der MILF, Mohagher Iqbal, hatte große Mühe, nicht aus der Haut zu fahren:

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

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

Anders sah das die Regierung in Manila. Hatte Präsidentin Arroyo noch Ende Juli 2008 ihrem Verhandlungsteam in Malaysia grünes Licht gegeben, das MoA-AD zu unterzeichnen, schlug sie nach dem Fiasko in Kuala Lumpur wieder harsche Töne an. Nach einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrates kündigte sie in ihrer gleichzeitigen Eigenschaft als AFP-Oberkommandierende an, „jeden Zoll philippinischen Territoriums“ entschlossen zu verteidigen. Auf einmal agierte man in Manila gemäß der Maxime, mit bewaffneten Gruppierungen lediglich im Kontext ihrer *„Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration“* zu verhandeln. Weitere Gespräche mit der MILF fänden nur statt, wenn man das MoA-AD grundlegend überdenke und darüber neu verhandele. Eine Position, die kritische Medienvertreter, Menschenrechtsanwälte und Nichtregierungsorganisationen als inakzeptabel betrachteten und darauf verwiesen, dass „Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration“ den Schlussakkord eines Friedensprozesses bildeten, nicht aber zu dessen Vorbedingungen gemacht werden könnten.

So kritisierte beispielsweise der Kolumnist Neal Cruz in der landesweit auflagenstärksten Tageszeitung *Philippine Daily Inquirer* am 6. August 2008, einen Tag nach der gescheiterten Unterzeichnung des MoA-AD, Manilas Motive als „hinterhältig und niederträchtig“:

„Wenn das MoA-AD nicht implementiert wird, kann die MILF mit gutem Recht sagen, dass die Regierung in schlechter Absicht handelte, und sie kann notfalls

sogar die Unabhängigkeit erklären, da sie über sämtliche Elemente verfügt, die einen Staat auszeichnen: Regierung, Volk, Territorium und internationale Anerkennung. (...) Was soll denn das, erst nach einem ausgehandelten Abkommen wolle man Konsultationen abhalten? Solche werden normalerweise vor einem Abkommen durchgeführt.“

Durchbruch nach politischem Tauziehen

Die Friedensverhandlungen scheiterten nach der abgebrochenen formellen Unterzeichnung des MOA-AD. Feindseligkeiten flammten wieder auf, wodurch mindestens 600.000 Menschen vertrieben wurden. Das in Genf ansässige *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)* bezeichnete in seinem Bericht vom April 2009 die Binnenvertreibung von 600.000 Einwohnern in Mindanao im Jahr 2008 aufgrund erneuter Gefechte zwischen der Regierung und der MILF als „die weltweit größte neue Vertreibung“ unter den insgesamt 4,2 Millionen registrierten Vertriebenen in jenem Jahr.

Die Regierung verkündete am 23. Juli 2009 eine Aussetzung der Militäroperationen, woraufhin die MILF ebenfalls ihre militärischen Aktionen einstellte. Die Friedensgespräche wurden jedoch erst im Dezember 2009 offiziell wieder aufgenommen, diesmal in Anwesenheit der *Internationalen Kontaktgruppe*, die sich aus Vertretern von Regierungen und internationalen Nichtregierungsorganisationen zusammensetzte.

Während der neunjährigen Amtszeit der Regierung Arroyo wurde kein Friedensabkommen unterzeichnet. Ihr Nachfolger *Benigno Simeon Aquino III.* (2010-16) war der vierte Präsident (Ramos - Estrada - Arroyo - Aquino), dem die Verantwortung für den Abschluss eines Friedensabkommens mit der MILF übertragen worden war, und der sechste Präsident (Marcos Sr. - Cory Aquino - Ramos - Estrada - Arroyo - Aquino), der die Umsetzung des Tripolis-Abkommens von 1976 und des endgültigen Friedensabkommens von 1996 mit der MNLF zum Abschluss bringen sollte. Aquino versprach, den Bangsamoro-Friedensprozess nicht an die nächste Regierung weiterzugeben.

Unter Abweichung vom Protokoll flogen Aquino und wichtige Kabinettsmitglieder am 4. August 2011 ins japanische Narita, um sich dort mit dem neuen *MILF-Vorsitzenden Ahod Balawag Ebrahim* - besser bekannt unter dem Namen *Al Haj Murad Ebrahim* - und Mitgliedern des MILF-Zentralkomitees zu treffen. Man wolle, so hieß es in Narita unisono, den Friedensprozess beschleunigen mit dem Ziel, bis 2013 ein Abkommen zu unterzeichnen, damit die Umsetzung in den folgenden drei Jahren bis zu Aquinos Ausscheiden aus dem Amt am 30. Juni 2016 erfolgen könnte.

Am 12. Oktober 2012 und 27. März 2014 wurde tatsächlich sowohl das *Rahmenabkommen über die Bangsamoro (FAB)* als auch das *Umfassende Abkommen über die Bangsamoro (CAB)* vereinbart. Im FAB heißt es:

„Einer der wichtigsten Schritte zur Veränderung der gegenwärtigen Situation ist die Gründung der ‚Bangsamoro‘ – der neuen autonomen politischen Einheit in Mindanao. Die Bangsamoro wird über die notwendigen Befugnisse verfügen, um ihre eigene Regierung zu führen, einschließlich der Befugnisse, die für die Besteuerung, die Nutzung von Geldern und die Schaffung von Wohlstand sowie die Aufteilung der Einnahmen aus der Nutzung, Entwicklung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen in ihrem Gebiet erforderlich sind.“

Das CAB umfasst ohne Anhänge fünf Seiten und gilt als das endgültige Friedensabkommen zwischen der Regierung in Manila und der MILF. Daraufhin erfolgten im Kongress hitzige Debatten über ein *Bangsamoro-Grundgesetz (BBL)* samt eines *Bangsamoro-Organisationsgesetzes (BOL)* mit der Maßgabe, über deren Annahme letztlich qua Plebiszit eine Entscheidung herbeizuführen. Doch die Tragödie von *Mamasapano* am 25. Januar 2015 machte deren Verabschiedung unmöglich. An jenem Sonntag kamen 44 Angehörige der *Special Action Forces (SAF)* der philippinischen Nationalpolizei, 17 Mitglieder der *Bangsamoro Islamic Armed Forces (BIAF)* der MILF sowie fünf Zivilisten ums Leben. Die SAF hatte es nicht für nötig erachtet, sich in fraglichem Gebiet auf Mindanao mit der Gegenseite abzustimmen, als es darum ging, den mit internationalem Haftbefehl gesuchten *Zulkifli Abdhir* festzunehmen. Ein Desaster für die Aquino-Administration, von dem sich der Präsident nicht mehr politisch erholen sollte.

Aquinos Nachfolger *Rodrigo R. Duterte* (2016-22), der als Präsidentschaftskandidat versprochen hatte, die Friedensabkommen einzuhalten, war es schließlich vergönnt, das BOL am 27. Juli 2018 als *Republic Act 11054* unter Dach und Fach zu bringen und somit die Formierung der neuen *Bangsamoro Autonomen Region im Muslimischen Mindanao (BARMM)* zu ermöglichen. Es wurde in zwei Referenden im 21. Januar und 6. Februar 2019 bestätigt, woraufhin die staatliche *Wahlkommission (COMELEC)* die Ratifizierung des BOL bekannt gab, welches nunmehr die Provinzen Basilan (ohne Isabela City), Sulu, Tawi-Tawi sowie Maguindanao einschließlich Cotabato City sowie Lanao del Sur umfassen sollte.

Im Februar 2019 ernannte Duterte die Mitglieder einer 80-köpfigen *Bangsamoro Transition Authority (BTA)*, die mit der Verwaltung der BARMM während der Übergangsphase betraut ward, die ursprünglich am 30. Juni 2022 enden sollte. [9] Doch diese Übergangsphase

wurde aufgrund administrativer, technischer sowie juristischer Probleme zunächst bis zum 30. Juni 2025 verlängert, dann erneut bis zum 30. Oktober 2025 und schließlich bis zum 30. Oktober 2026. Damit verzögerten sich natürlich ebenfalls die avisierten ersten Parlamentswahlen in BARMM von Mai 2022 auf Mai 2025, dann auf Oktober 2025 und schließlich auf den 14. September 2026!

Quo vadis BARMM?

Diese Aufschübe schürten nicht nur Frustrationen, sie waren auch (mit-)verantwortlich für das Aufkommen von Dissens und Widerstand inner- wie außerhalb der MILF-Führung. Hatte sich diese einst als Abspaltung von der MNLF konstituiert, so waren es nunmehr Ex-MILF-Feldkommandeure, die als *Bangsamoro Islamic Freedom Movement (BIFM)* mitsamt ihrem bewaffneten Arm in Gestalt der *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters (BIFF)* opponierten und der MILF-Führung vorwarfen, den Kampf für vollständige Unabhängigkeit preisgegeben und sich stattdessen mit der Zentralregierung in Manila arrangiert zu haben. Gleichzeitig mach(t)en wirtschaftlich wie politisch potente Siedlerfamilien keinen Hehl daraus, dass sie die BARMM nicht widerstandslos tolerieren (werden). Eine große Unbekannte ist und bleibt das Potenzial einer politisierten und radikalisierten Moro-Jugend, für die die Zerstörung von Marawi City im Jahre 2017 traumatisch nachwirkt und von der ein Teil den Treueeid auf den *Islamischen Staat (IS)* geschworen und sich in dschihadistischen Gruppierungen formiert hat.

Für große Irritation sorgten direkte Regierungsinterventionen in die Angelegenheiten des interimistischen BTA-Ministerpräsidenten. Anfang März 2025 wurde der damalige Interimsministerpräsident der BARMM, Ahod Balawag Ebrahim, auf Drängen der Marcos-Administration unzeremoniell seines Amtes enthoben und durch den dritthöchsten Mann in der Hierarchie der MILF-Führung ersetzt – nämlich *Abdulraof Macacua* alias *Sammy Gambar*. [10] Gambar war früher Chef der *Bangsamoro Islamic Armed Forces (BIAF)*, des militärischen Arms der MILF. Vor seiner Ernennung zum neuen Interimsministerpräsidenten war er Interimgouverneur der neu geschaffenen Provinz Maguindanao del Norte, die aus der ursprünglichen Provinz Maguindanao hervorgegangen war. Anschließend wurde unter der Ägide Macacuas eine regionale Version der politischen Partei von Präsident Marcos aus der Taufe gehoben. So ward erfolgreich ein Keil in die MILF-Führung getrieben, was zwangsläufig dazu führte, dass einige ihrer Spitzenpolitiker aufgrund winkender Pfründe und Posten die Seiten wechselten.

Anfang dieses Monats dann konterte das Zentralkomitee der MILF seinerseits und enthob Macacua seines Amtes als Chef der BIAF, nachdem er bereits im Juni auf unbestimmte Zeit suspendiert worden war. [11] Mit ihm mussten über 40 weitere Feldkommandeure,

stellvertretende Befehlshaber sowie Offiziere der mittleren Führungsebene demissionieren. Als Grund nannte das MILF-Zentralkomitee „Ungehorsam und Befehlsverweigerung“. Die Entlassung Macacuas und der anderen Kommandanten erfolgte vor einer großen Zahl von MILF-Mitgliedern und -Anhängern, darunter auch schwer bewaffnete Kämpfer, im Hauptquartier der Front in Camp Darapanan, Sultan Kudarat, Maguindanao del Norte.

In seiner Rede während dieser Versammlung rief Ebrahim in seiner Eigenschaft als MILF-Vorsitzender und gleichzeitiger Spitzenkandidat der *United Bangsamoro Justice Party (UBJP)* bei den ersten Parlamentswahlen zur BARMM am 14. September zu Geschlossenheit auf. Anstelle von Macacua übernahm er auch das Oberkommando über die BIAF, einen Posten, den er bereits früher, bevor der zum MILF-Chef avancierte, bekleidet hatte. Die UBJP ist eine von insgesamt 13 Parteien, die sich am 14. September zur Wahl stellen.

Ließen sich indes – sämtlichen Unbilden zum Trotz – die Konflikte im Süden der Philippinen infolge der Wahlen dauerhaft politisch lösen, führte das auch zu spürbaren sozioökonomischen Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Menschen in dieser Region. Dann nämlich könnte die Umsetzung einer ambitionierten Regionalkooperation an Konturen gewinnen, deren Grundzüge bereits Mitte der 1990er-Jahre in Form des *BIMP-EAGA (Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines/East Asian Growth Area)* konzipiert worden waren.

Titelbild: Titelbild: em_concepts/shutterstock.com

Rainer Werning ist u.a. Co-Herausgeber der Bücher *Voices From Moro Land. Perspectives from Stakeholders and Observers on the Conflict in the Southern Philippines* (zusammen mit Peter Kreuzer) *Petaling Jaya, Selangor, Malaysia, 2007: Strategic Information and Research Development Centre & Conflict in Moro Land – Prospects for Peace?* (zusammen mit Arndt Graf & Peter Kreuzer), *Pulau Pinang, Malaysia 2009: Universiti Sains Malaysia Press*.

[«1] [Interview mit Nur Misuari: Der vergessene Krieg in Mindanao: „Wir geben Frieden die Maximum-Chance“](#) (1996), in: südostasien informationen (Juni), Essen & McKenna, Thomas M. (1998): *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*. Berkeley: University of California Press sowie Bowring, Philip (2023): *The Making of the Modern Philippines: Pieces of the Jigsaw State*. London: Bloomsbury Academic.

[«2] Werning, Rainer (2000): *Der erklärte Krieg. Der philippinische Präsident Estrada will die Moros „pulverisieren“*, in: Freitag (Berlin), 09. Juni. – Wörtlich hatte der Präsident mit Blick auf den Moro-Widerstand erklärt: „We’ll pulverize them into ashes!“

[«3] In einem mehrstündigen Interview (8. März 2000) mit diesem Autor sagte der MILF-Vorsitzende Hashim Salamat in seinem Hauptquartier Camp Abubakar: „*Unabhängigkeit ist kein Verhandlungsthema. Worüber sich verhandeln lässt, betrifft das Territorium eines eigenständigen Bangsa-Moro-Staates.*“

[«4] Abu Sayyaf ist eine Hybridkonstruktion: *Abu Sayaan* heißt „Vater des Scharfrichters“, *Abu Seyef* hingegen „Vater des Schwertes“.

[«5] Mühlmann, Sophie (2003): *Berlin zahlte eine Million Dollar Lösegeld für Renate Wallert*, in: Die Welt, 11. Dezember 2003 & Aventajado, Roberto N. (2004): *140 Days of Terror: In the Clutches of the Abu Sayyaf*. Pasig City (Philippines): Anvil Publications.

[«6] Siehe hierzu: Richardson, Michael (2004): *A Time Bomb for Global Trade: Maritime Related Terrorism in an Age of Weapons of Mass Destruction*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies Publications (ISEAS) & Ong-Webb, Graham Gerard (ed.) (2006): *Piracy, Maritime Terrorism, and Securing the Malacca Straits*. Singapore: ISEAS.

[«7] Neben Malaysia gehörten dem IMT auch Personal aus Libyen, Brunei und Japan an.

[«8] Williams, Timothy (2010): *The MoA-AD Debacle – An Analysis of Individuals’ Voices, Provincial Propaganda and National Disinterest*, in: Journal of Current Southeast Asian Affairs (Hamburg), 29.1: 121-144 & Bredtmann, Tim (2016): *Der Friedensprozess auf den Philippinen und die Instrumentalisierung ethnischer und sozialer Grenzen*, in: Lutz-Auras, Ludmila/Gottschlich, Pierre (Hrsg.): *Menschen, Macht und Mauern: Fallbeispiele und Perspektiven*. Wiesbaden: Springer VS, pp. 351-374.

[«9] Werning, Rainer/Schwieger, Jörg (Hrsg.) (2025): *Von Marcos zu Marcos: Die Philippinen seit 1965*. Wien: Promedia Verlag.

[«10]

<https://www.philstar.com/nation/2026/07/09/2540926/barmm-polls-dominant-political-parties-named> &

<https://mindanews.com/peace-process/2026/08/historic-1st-barmm-elections-debate-voters-get-preview-of-what-political-parties-stand-for/> sowie *Policing the Bangsamoro: Peace in the Southern Philippines* | *International Crisis Group*

[«11]

<https://newsinfo.inquirer.net/2298492/milf-sacks-macacua-as-military-chief-dismisses-40-other-commanders> & *[MILF Central Committee indefinitely suspends Macacua as BIAF Chief of Staff](#)* sowie *[Peace in the Philippines: The Bangsamoro's Moment of Truth](#)* | *[International Crisis Group](#)*