

Ohne Beteiligung kein Frieden!

Zivilgesellschaftliche Beteiligung an Friedensverhandlungen:

Das Beispiel Mindanao / Philippinen

KONTEXT: Mindanao ist eine der ressourcenreichsten aber auch eine der ärmsten Inseln des philippinischen Archipels. Seit über 30 Jahren wütet auf dieser zweitgrößten Insel des Landes ein blutiger Bürgerkrieg. Kämpfe zwischen unterschiedlichen bewaffneten Rebellengruppen und der philippinischen Armee, wie auch gewalttätige Übergriffe von Terrorgruppen wie der Abu Sayaaaf, fordern zahllose Opfer unter Muslimen, Christen und Indigenen. Angaben der Weltbank zufolge sind allein zwischen 1970 und 2005 über 120.000 Menschen bei den Auseinandersetzungen ums Leben gekommen, die meisten von ihnen Zivilisten. Die andauernde Gewalt macht eine nachhaltige Entwicklung unmöglich. In einem der Konflikte – zwischen der phil. Regierung und der Moro Islamic Liberation Front (MILF) - ist nun endlich ein Ende der Gewalt in Sicht und die künftige Bangsamoro Region bewegt sich mit großen Schritten auf die Wahl einer eigenen Regierung und eine weitgehende Autonomie der Region zu. Neben der Autonomous Region of Muslim Mindanao (ARMM) wird die Region weitere bereits konkret benannte Städte und Gebiete Mindanaos umfassen. Der Beitritt weiterer Gebiete ist möglich.

Die seit 1996 selbstverwaltete ARMM ist eine der ärmsten Regionen des Landes. Große Teile der Bevölkerung sind marginalisiert, diskriminiert und leben in extremer Unsicherheit. In der Region der ARMM agieren mehrere Rebellengruppierungen. Zwischen der größten von ihnen, der Moro Islamic Liberation Front (MILF), und der Regierung der Philippinen wurden im Jahre 1997 informelle und im Jahre 1999 formelle Friedensgespräche zur Beendigung des bewaffneten Kampfes aufgenommen. Nachdem die Verhandlungen 2008 vor einem entscheidenden Durchbruch standen, wurde jedoch eine wichtige Vereinbarung, das Memorandum of Agreement on Ancestral Domain (MOA-AD), kurz vor der geplanten Unterzeichnung vom Verfassungsgericht gestoppt. Der Bürgerkrieg intensivierte sich erneut. Ende 2008 war die Zahl der Binnenflüchtlinge auf über 600.000 gestiegen; zu diesem Zeitpunkt die höchste Zahl neuer Binnenflüchtlinge innerhalb eines Jahres weltweit. Grund für das Scheitern des MOA-AD war nicht zuletzt die Tatsache, dass die Zivilbevölkerung zu wenig in die Verhandlungen einbezogen war und große Teile der Bevölkerung zu wenig über Inhalte und Ziele wussten. Partikularinteressen setzten sich durch. Der Friedensprozess kam zum Stillstand.

Unter der Regierung des 2010 gewählten Präsidenten Aquino wurden dann im Februar 2011 die Friedensgespräche wieder aufgenommen. Die Neubesetzungen der Posten des Chefunterhändlers der Regierung sowie des präsidentialen Beraters für den Friedensprozess trugen zum Erfolg der neuen Verhandlungsrunde bei. Mit dem Abschluss des Framework Agreement on the Bangsamoro (FAB) im Oktober 2012 ist nun die berechtigte Hoffnung auf Frieden in der Region verbunden. Das von der Regierung der Philippinen und der MILF unterzeichnete o.g. Abkommen legt u.a. den Rahmen für weitere Detailverhandlungen fest. An deren Ende sollen möglichst bis Ende 2015 – rechtzeitig vor Ende der laufenden Legislaturperiode - die Verabschiedung des Bangsamoro Basic Law durch das Philippinische Parlament und die Wahl einer eigenen Regierung für Bangsamoro stehen. Sie soll das weitgehend autonome Bangsamoro dann im Sinne einer parlamentarischen Demokratie und mit weitreichenden Kompetenzen verwalten und regieren.

Über die Grenzen der neuen Region (territory) und über zentrale wirtschaftliche Fragen (wie Steuern und Einkommen (revenue generation and wealth sharing) wurde bereits Einigung erzielt. Die politische Machtverteilung (power sharing) zwischen der Zentralregierung in Manila und der künftigen Bangsamoro Regierung sowie u.a. die Frage der Demobilisierung und Integration der

früheren Kämpfer in das zivile Leben (normalisation) sind Bestandteil der derzeitigen Verhandlungen. Seit 2001 finden die Friedensverhandlungen unter Vermittlung der Malaysischen Regierung statt. 2005 wurde ein Internationales Monitoring Team (International Monitoring Team - IMT) eingesetzt, dem Malaysia, Libyen, Brunei, Japan, Norwegen und die EU angehören. Im Dezember 2009 wurde - ein bislang einmaliger Vorgang - eine International Contact Group (ICG) ins Leben gerufen, die sich aus vier Regierungen (UK, Japan, Türkei, Saudi-Arabien) und vier Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt (Asia Foundation, Muhanmadiyah, Center for Humanitarian Dialogue, Conciliation Resources). Die ICG nimmt als Beobachterin an den Friedensverhandlungen in Kuala Lumpur teil. Neben der reinen Beobachtung ist es ihre Aufgabe, wo nötig zwischen den Verhandlungspartnern zu vermitteln und - unter Wahrung der vereinbarten Vertraulichkeit - für größtmögliche Transparenz in der Bevölkerung über den Fortgang der Verhandlungen zu sorgen. Drei Repräsentanten der philippinischen Zivilgesellschaft, unter ihnen Mary Ann Arnado als Vertreterin des Mindanao Peoples Caucus (MPC), nehmen inzwischen als Beobachter an den Verhandlungen in Malaysia teil. Von dem fünfköpfigen Third Party Monitoring Team (TPMT), das im Januar 2013 eingesetzt wurde, um die Umsetzung des FAB und der Zusatzvereinbarungen zu begleiten und zu beobachten, kommen vier aus der Zivilgesellschaft: zwei von internationalen Nichtregierungsorganisationen, zwei aus der philippinischen Zivilgesellschaft. Den Vorsitz hat Alistair MacDonald inne, der von 2007 – 2011 EU-Botschafter in den Philippinen war.

Eine wesentliche Herausforderung auf dem weiteren Weg bis zur Verabschiedung des Bangsamoro Basic Law und den Wahlen in der Bangsamoro Region wird darin bestehen, die Bevölkerung – die auf Mindanao, wie im Rest der Philippinen – über die Friedensverhandlungen zu informieren, die Ergebnisse zu diskutieren und den Prozess so partizipativ wie möglich zu gestalten, um breite Akzeptanz sicherzustellen und ein erneutes Scheitern in letzter Minute zu verhindern. Denn die Mehrheit der philippinischen Bevölkerung weiß wenig über die Lebenswelt der Muslime und Indigenen auf Mindanao; Vorurteile beherrschen vielfach noch die Diskussion. Diese können von Interessengruppen leicht genutzt werden, um anti-muslimische Stimmungen zu schüren. Deshalb ist es wichtig, die philippinische Bevölkerung auch außerhalb von Mindanao über die Verhandlungen zu informieren und Akzeptanz für den derzeitigen Friedensprozess zu schaffen. Die im Rahmen des FAB vereinbarte 15köpfige Übergangsverwaltung (Bangsamoro Transitional Commission) hat nun den Mindanao Peoples Caucus (MPC) gebeten, die Verantwortung für diese wichtige Aufgabe zu übernehmen.

Doch trotz der großen Hoffnungen und der vielversprechenden Erfolge ist der Frieden noch nicht gesichert. Splittergruppen der MILF verüben immer wieder Anschläge, die die Verhandlungen gefährden können und wohl auch sollen. So manche Warlords verfolgen Eigeninteressen und haben kein Interesse an einem dauerhaften Frieden. Viele christliche Siedler und Indigene sind verunsichert, welche Auswirkungen die Wahl der neuen Bangsamoro Regierung für sie haben wird.

In dieser Situation ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Verhandlungen und der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen eine große Chance und eine riesige Herausforderung zugleich. Immerhin geht es um den Aufbau völlig neuer politischer Strukturen, die nach Jahrzehnten des Bürgerkriegs dem Anspruch von Demokratie, Menschenrechten, Frieden und menschlicher Sicherheit standhalten können, und die in der Lage sind, eine nachhaltige und inklusive Entwicklung, vor allem für die in Bangsamoro lebenden Muslime und Indigenen einzuleiten, ohne die dort lebenden christlichen Siedler dabei zu benachteiligen oder auszugrenzen.

E. Strohscheidt (MISEREOR), 18.09.2013

Der Mindanao Peoples Caucus (MPC) ist die einzige Organisation auf Mindanao (und den Philippinen), in denen sich Muslime, Christen und Indigene mit dem Ziel zusammengefunden haben, den bewaffneten Konflikt in Mindanao zu beenden. MPC wurde 2001 als Netzwerk von Basisorganisationen in Mindanao gegründet. Der interreligiöse Dialog, Friedensarbeit, der Schutz indigenen Landes und indigener Kultur sowie der Schutz der Menschenrechte gehören zu den vorrangigen Aufgaben, denen sich MPC widmet. Bei den Friedensverhandlungen zwischen MILF und philippinischer Regierung hat MPC seit seiner Gründung eine hervorgehobene Rolle gespielt. MPC fördert vor allem die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und von Basisorganisationen am Friedensprozess. Im Oktober 2009 wurde MPC von den Verhandlungskomitees der philippinischen Regierung und der MILF gebeten, sich an der Civilian Protection Component (CPC) des International Monitoring Teams (IMT) zu beteiligen. Diese Komponente der o.g. internationalen Begleitung der Friedensverhandlungen hat das Ziel, alle Seiten von bewaffneten Übergriffen und einem Bruch der Waffenstillstandsvereinbarungen abzuhalten und die Zivilbevölkerung bestmöglich zu schützen. Im November 2009 rief MPC dazu die Bantay Ceasefire Assembly ein. Bantay Ceasefire beinhaltet sowohl Elemente der Früherkennung und Warnung möglicher Brüche des Waffenstillstandes, wie auch Elemente der humanitären Hilfe für die Opfer sowie des Menschenrechtsschutzes, einschließlich Rechtshilfe und des Kampfes gegen die Straflosigkeit. Bantay Ceasefire lebt größtenteils vom ehrenamtlichen Engagement und dem Einsatz von Zivilisten selbst für die Einhaltung von Waffenstillstandsvereinbarungen.

Im August 2013 wurde MPC von der Bangsamoro Transition Commission gebeten, die Federführung zu übernehmen, um die größtmögliche öffentliche Beteiligung bei der Ausarbeitung des Entwurfes für das genannte Basic Law zu garantieren und nimmt, vertreten durch ihre Generalsekretärin Mary Ann Arnado, als Beobachterin an den noch laufenden Friedensverhandlungen in Malaysia teil.

MISEREOR unterstützt die Arbeit von Mindanao Peoples Caucus seit 2007.

Mary Ann Arnado ist Generalsekretärin des Mindanao Peoples Caucus (MPC). Die Juristin hat sich innerhalb der letzten 10 Jahre insbesondere durch ihren engagierten Einsatz im Friedensprozess zwischen der philippinischen Regierung und der bewaffneten Rebellenorganisation Moro Islamic Liberation Front (MILF) einen Namen gemacht sowie durch ihr Engagement für die Umsetzung der UN Resolution 1325. Die genannte Resolution der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 befasst sich mit dem besonderen Schutzbedürfnis von Frauen in bewaffneten Konflikten und hat zum Ziel, die aktive Rolle von Frauen in Friedensprozessen zu stärken und zu fördern. Vor allem dem Einsatz von Arnado ist zu verdanken, dass im Mindanao-Konflikt Frauen seit 2010 an der bis dahin von Männern und vom Militär dominierten Komponente zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Verletzungen von Waffenstillstandsabkommen mit der MILF wesentlich stärker beteiligt werden.

In ihrem Einsatz für einen dauerhaften Frieden auf Mindanao hat Arnado sich des Weiteren insbesondere für den Schutz und die Rechte intern Vertriebener eingesetzt. Als Anwältin vertritt sie neben den Rechten intern Vertriebener vor allem auch die Rechte von Indigenen, von Bauern, von Frauen sowie von Menschenrechtsverteidiger(inne)n. Gemeinsam mit anderen Anwält(inn)en und alternativen Anwaltsvereinigungen setzt Mary Ann Arnado sich für Reformen im philippinischen Rechtssystem ein.

Für ihre besonderen Verdienste in der Friedensarbeit auf Mindanao wurde Mary Ann Arnado 2009 mit dem Friedenspreis der internationalen Nichtregierungsorganisation World Vision International sowie mit dem Benigno Aquino Fellowship for Public Service ausgezeichnet. Als eine von drei Vertreterinnen der philippinischen Zivilgesellschaft nimmt Mary Ann Arnado an den laufenden Friedensverhandlungen in Malaysia für ein Bangsamoro Basic Law teil.

Weitere Informationen zur Friedens- und Konfliktarbeit von MISEREOR über:
<http://www.misereor.de/themen/konflikte-krisen.html>